
ADiM BLOG
Giugno 2022
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Tribunale di Genova, Sezione XI Civile, Decreto 22 aprile 2022

Ucraini/e in fuga prima dell'invasione russa: status di rifugiato sur place o protezione sussidiaria?

Chiara Scissa

Dottoranda in Diritto
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Parole chiave

Ucraina – protezione sussidiaria – rifugiati sur place – conflitto armato – Italia

Abstract

Il contributo analizza un recente decreto emanato dal Tribunale di Genova in merito alla concessione di protezione sussidiaria a una cittadina ucraina giunta in Italia nel 2016 al fine ultimo di valutare la possibile applicazione della Convenzione di Ginevra sullo Statuto dei Rifugiati in caso di conflitto armato interno o internazionale. La protezione sussidiaria costituisce strumento certamente idoneo a proteggere le persone in fuga dalla guerra in Ucraina, ma ciò non deve esentare le autorità competenti dal verificare, in prima istanza, la sussistenza di un fondato timore di persecuzione ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. La decisione di diniego di protezione internazionale della Commissione territoriale

Con decisione emessa il 19 settembre 2019 e notificata il 14 novembre dello stesso anno, la Commissione territoriale di Torino – Sezione di Genova ha rigettato la richiesta di protezione internazionale e, in subordine, di protezione speciale presentata da una cittadina ucraina, giunta in Italia nel 2016. In sede di audizione, la ricorrente aveva dichiarato di essere fuggita dal suo Paese per ragioni economiche, in quanto il suo stipendio come dipendente dell'aeroporto di Odessa non era sufficiente al sostentamento familiare (suo e del figlio). La crisi economica accorsa nel 2013/2014 avrebbe ulteriormente aggravato la sua condizione, spingendola a lasciare l'Ucraina in cerca di opportunità lavorative migliori. Il figlio era rimasto a Odessa, cresciuto dai genitori della ricorrente. La Commissione territoriale competente ha pertanto ritenuto insussistenti i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, in assenza di un elemento persecutorio o di danno grave, e della protezione speciale.

2. L'accoglimento del ricorso da parte del Tribunale di Genova e il rilascio di protezione sussidiaria

Nel marzo 2022, il pubblico ministero interveniva per richiedere il rilascio della protezione sussidiaria, in virtù del drastico peggioramento delle condizioni di sicurezza in Ucraina a partire dal 24 febbraio 2022, che giustificava un riesame della domanda di protezione internazionale della ricorrente. Il difensore riteneva che lo scoppio e il perdurare del conflitto armato tra Federazione Russa e Ucraina giustificassero a pieno titolo la concessione della protezione sussidiaria *ex art. 14 lett. c) d. lgs. 251/2007*. L'eventuale rimpatrio in un contesto di violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato internazionale come quello ucraino avrebbe infatti determinato un grave rischio di minaccia grave e individuale alla vita della ricorrente.

Il Tribunale di Genova, investito del ricorso, ha effettuato un'analisi accurata di un elevato numero di fonti curate da organizzazioni internazionali, come [UNHCR](#), [IOM](#) e [OHCHR](#), nonché di istituzioni europee e istituti di ricerca italiani e internazionali, al fine di accertare l'esistenza di un serio e concreto pericolo di danno grave in caso di rimpatrio in Ucraina. L'esame condotto ha permesso di determinare con certezza l'altissimo grado di insicurezza capillare e diffusa in tutto il Paese tale da esporre la popolazione civile a serio e concreto rischio di subire un danno grave alla vita per il solo fatto di trovarsi in detto territorio. Il Tribunale, tenendo altresì conto dell'art. 4 d.lgs. 251/2007, che dispone che «la domanda di protezione internazionale può essere motivata da avvenimenti verificatisi dopo la partenza del richiedente dal suo Paese di origine», ha ritenuto sussistenti i presupposti per il rilascio della

protezione sussidiaria.

B. COMMENTO

1. *Il ruolo della Convenzione di Ginevra in caso di conflitto armato*

Ai sensi dell'art. 15 della c.d. Direttiva Qualifiche (Direttiva 2011/95/EU), l'accertamento dell'esistenza di un "danno grave" a cui il richiedente potrebbe essere esposto nel Paese di origine è condizione essenziale ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria. Il danno grave può correlarsi ad una situazione di violenza generalizzata concretizzatisi nell'ambito di conflitto armato interno o internazionale. Tuttavia, questa stessa circostanza non esclude l'applicazione della Convenzione di Ginevra sullo Statuto dei Rifugiati del 1951 e del relativo Protocollo di New York del 1967. Anzitutto, una guerra può certamente essere causata, in tutto o in parte, da questioni di odio o discriminazione per razza, nazionalità, religione, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale, in cui è possibile rinvenire il nesso causale con uno o più dei motivi di persecuzione ai sensi della Convenzione. Inoltre, nelle sue [Linee Guida in materia di Protezione Internazionale No. 12 relative a domande di asilo legate a situazioni di conflitto armato e violenza](#), l'UNHCR osserva che, in un contesto di conflitto armato, anche azioni militari a prima vista indiscriminate possono in realtà celare scopi persecutori di specifici individui, ad esempio sostenitori di un governo parte del conflitto, o di intere comunità. UNHCR precisa che l'esposizione e il danno arrecato da alcune azioni militari – ad esempio bombardamenti aerei, mine, munizioni a grappolo e armi chimiche, privazione sistematica di cibo, acqua, elettricità e cure mediche – può costituire una forma di persecuzione ai sensi della Convenzione. A questo proposito, le Linee Guida sottolineano che «il fatto che molti o tutti i membri di un particolare gruppo siano a rischio non inficia la validità dell'istanza di un particolare individuo. Il termine di valutazione è la fondatezza del timore di persecuzione di un individuo». Come notato da [Viviani](#), il fatto che il conflitto comporti un generale rischio per la vita di un'intera comunità non indebolisce, bensì rafforza la fondatezza del timore del singolo di essere sottoposto a persecuzione.

La Direttiva Qualifiche specifica che «Il timore fondato di essere perseguitato o il rischio effettivo di subire un danno grave può essere basato su avvenimenti verificatisi dopo la partenza del richiedente dal suo paese di origine» (cd. rifugiati *sur place*). Ad esempio, tale timore «può essere basato su attività svolte dal richiedente dopo la sua partenza dal paese d'origine, in particolare quando sia accertato che le attività addotte costituiscono l'espressione e la continuazione di convinzioni od orientamenti già manifestati nel paese d'origine» (art. 5). Sul punto, le Linee Guida No 12 fanno riferimento ad ulteriori eventi, ad esempio lo scoppio di una guerra, l'intensificarsi di una situazione di conflitto armato preesistente ma latente o l'aver espresso obiezioni o preso posizione contro la situazione di conflitto armato (para. 31). L'attuale conflitto si inserisce perfettamente all'interno di questo scenario in cui il bisogno di

protezione di cittadini/e ucraini/e da tempo residenti in Unione Europea per motivi, *inter alia*, di lavoro o studio è inevitabilmente legato all'inizio del conflitto.

2. Ucraini/e in fuga prima dello scoppio del conflitto: status di rifugiato sur place o protezione sussidiaria?

La Convenzione di Ginevra avrebbe potuto trovare applicazione nel caso della ricorrente ucraina al centro della precedente analisi? A tal fine, è importante far luce su alcuni elementi di peculiarità della vicenda. Innanzitutto, dal decreto emanato dal Tribunale di Genova si evince che il padre della ricorrente è deceduto per motivi di salute e che la madre è gravemente malata e sola nella città di Odessa, la cui conquista gioca un ruolo centrale nella strategia militare russa. A inizio maggio 2022, il porto di Odessa, cruciale per rifornimenti e collegamenti nel Mar Nero, e altre strutture civili sono state gravemente colpite da attacchi missilistici russi, provocando la [morte](#) di numerosi civili. Come spiegato da UNHCR, attacchi ad intere popolazioni situate in specifiche zone geografiche durante un conflitto possono raggiungere la soglia di persecuzione. Inoltre, il figlio della ricorrente è al momento arruolato nell'esercito ucraino. A tal proposito, le Linee Guida di UNHCR sottolineano che l'affiliazione, specialmente se militare, ad uno degli opposti schieramenti in gioco, «può essere interpretata in senso ampio – estendendosi a certi gruppi di persone, tra cui familiari dei combattenti» che possono pertanto essere oggetto di ritorsioni violente nel caso in cui il familiare arruolatosi nell'esercito venga intercettato, individuato o catturato dalle fazioni militari opposte (para 33). Infine, innumerevoli sono le denunce di [stupro e violenza sessuale](#) commesse dall'esercito russo contro la popolazione ucraina, specialmente contro donne e ragazze. Come illustrato da [Giammarinaro](#), il fatto che la componente femminile sia particolarmente a rischio di violenza e abusi non è certo perché le donne «siano un gruppo ontologicamente debole o vulnerabile, ma perché, occupando una posizione subordinata nelle gerarchie di potere, in molti Paesi hanno un limitato accesso alle risorse sia economiche sia culturali, e sono colpite da varie forme di violenza di genere, tra cui la violenza domestica e sessuale, che può indurle a emigrare in condizioni di insicurezza». Secondo UNHCR, questi crimini sono spesso perpetrati come parte della strategia militare al fine di sopraffare ed indebolire l'avversario, attraverso la vittimizzazione dei civili (para 26). Pertanto, questi elementi in certi casi qualificabili come persecutori debbono trovare debita considerazione nella valutazione del bisogno di protezione internazionale di ricorrenti provenienti dall'Ucraina, sia che siano fuggiti a causa della guerra o precedentemente a questa.

In conclusione, la protezione sussidiaria costituisce sicuramente uno status idoneo per le persone in fuga da un conflitto armato interno o internazionale. Tuttavia, ciò non dovrebbe esentare le autorità competenti alla determinazione del bisogno di protezione internazionale dalla valutazione *in primis* dello status di rifugiato, che, come abbiamo visto, ben si può applicare anche in tali contesti. Ciò per molteplici motivazioni sostanziali e procedurali. Innanzitutto, come stabilito dall'art. 2 lett. f) della Direttiva Qualifiche, la protezione

sussidiaria si applica solamente qualora non vi siano i presupposti per lo status di rifugiato. Pertanto, le autorità nazionali sono chiamate a determinare il bisogno di protezione internazionale del/della richiedente partendo dallo status di rifugiato per poi, in subordine, valutare il bisogno di protezione sussidiaria. Saltare questo passaggio significherebbe non soltanto attuare un'applicazione non conforme della Direttiva Qualifiche, ma venir altresì meno a un precetto fondamentale del diritto europeo di asilo, ossia quello di offrire uno status *appropriato* ad ogni cittadino di stato terzo che necessita di protezione internazionale (art. 78 TFUE). Infatti, se è vero che ogni individuo presente in Ucraina si trova oggi in grave pericolo, è tuttavia indubbio che certe persone siano esposte ad aggiuntivi fattori di minaccia, per esempio correlati al luogo di nascita/residenza, al proprio genere o a specifiche condizioni familiari che possono sostanziare uno specifico bisogno di protezione internazionale, ossia quello per fondato timore di persecuzione, per cui il diritto internazionale ed europeo hanno previsto un apposito status. Infine, la Direttiva Qualifiche stabilisce una differente durata del permesso di soggiorno per i due status di protezione internazionale (almeno tre anni per lo status di rifugiato *vs.* almeno un anno per la protezione sussidiaria), che, seppur non recepita a livello nazionale, contribuisce a chiarire il preminente ruolo accordato dal diritto UE allo status di rifugiato nel fornire maggiori garanzie di permanenza sul territorio europeo.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

[Tribunale di Genova, decreto 22 aprile 2022](#)

Dottrina:

S. ALBANO, [La protezione sussidiaria tra minaccia individuale e pericolo generalizzato](#), in *Questione Giustizia*, 2018.

M. GARLICK, [Subsidiary Protection](#), in V. TÜRK, A. EDWARDS, C. WOUTERS (eds.), *In Flight from Conflict and Violence: UNHCR's Consultations on Refugee Status and Other Forms of International Protection*, 2017, p. 239-266.

V. HOLZER, [The 1951 refugee convention and the protection of people fleeing armed conflict and other situations of violence](#), UNHCR, September 2012.

W. KÄLIN, [Refugees and Civil Wars: Only a Matter of Interpretation?](#), in *International Journal of Refugee Law*, Volume 3, Issue 3, July 1991, Pages 435–451.

G. TERRANOVA, [La crisi umanitaria ucraina tra geopolitica e nuove frontiere dell'asilo](#), ADiM Blog, Editoriale, marzo 2022.

Altri materiali:

UNHCR, [Safe at last? Law and practice in selected Eu member states with respect to asylum-seekers fleeing indiscriminate violence](#), 2011

Per citare questo contributo: C. SCISSA, *Ucraini/e in fuga prima dell'invasione russa: status di rifugiato sur place o protezione sussidiaria?*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, giugno 2022.