



**TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA**  
**SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE**

Il Tribunale, in composizione monocratica, nella persona della giudice  
Silvia Albano  
Ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

nella causa civile di primo grado iscritta al n. r.g. 25889/2023 promossa da:

\_\_\_\_\_, nato in Sudan il \_\_\_\_\_, con il patrocinio delle  
Avv.te Cristina Laura Cecchini e Loredana Leo, elettivamente domiciliato presso  
il loro studio in Piazza Mazzini n. 8, Roma; - attore -  
Contro

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI** in persona del Presidente  
*p.t.*, **MINISTERO DELLA DIFESA** in persona del Ministro *p.t.*, **MINISTERO  
DELL'INTERNO** in persona del Ministro *p.t.*, **MINISTERO DEGLI AFFARI  
ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE** in persona del  
Ministro *p.t.*, nonché dell'**AMBASCIATA D'ITALIA A TRIPOLI** in persona  
dell'Ambasciatore *p.t.*, tutti rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura dello  
Stato

- convenuti -

OGGETTO: accertamento del diritto ad ottenere un visto di ingresso sul territorio  
nazionale

**Ragioni di fatto e di diritto della decisione**

Con atto di citazione ritualmente notificato parte attrice ha chiesto accertarsi il suo  
diritto a fare ingresso in Italia e per l'effetto ordinare il rilascio di un visto  
d'ingresso.

Esponeva che era stato oggetto, insieme ad altri migranti, di un respingimento  
illegittimo da parte delle autorità italiane avvenuto tra il 30 giugno e il 2 luglio  
2018; che il respingimento era stato materialmente eseguito dalla nave battente  
bandiera italiana "Asso 29", di proprietà della Augusta Offshore, con sede in  
Napoli, su ordine e con il coordinamento delle autorità italiane attualmente  
operanti in Libia; che la nave militare italiana Duilio e il suo elicottero avevano  
partecipato alle operazioni e fornito l'assistenza tecnica e materiale  
indispensabile, inoltre erano state le autorità italiane a coordinare ogni intervento  
ed ogni singola attività dall'intercettazione al soccorso fino al respingimento  
illegittimo in Libia e le autorità italiane di stanza in Libia a bordo della nave  
Caprera avevano richiesto il supporto della nave Asso 29, provocando il  
respingimento in Libia che aveva esposto l'attore e gli altri migranti presi a bordo  
della nave italiana a trattamenti inumani e degradanti.

L'attore ricostruiva la propria vicenda personale rappresentando che era originario  
della regione del Darfur in Sudan, da dove, insieme alla sua famiglia, era stato  
evacuato in un campo profughi allo scoppio della guerra e a causa delle condizioni

materiali di grave indigenza proprie e della famiglia era partito per la Libia con lo

1

scopo di arrivare in Europa per chiedere la protezione internazionale; che in Libia era stato venduto dai trafficanti e sottoposto a trattamenti inumani e degradanti e aveva una prima volta cercato di giungere in Italia, ma era stato catturato, imprigionato per circa tre mesi e sottoposto a torture fino a quando aveva potuto pagare un riscatto per la sua liberazione; che a causa della grave situazione di instabilità e insicurezza in Sudan, che ha portato anche a molti morti nel campo profughi, la sua famiglia era stata costretta a spostarsi più volte e viveva in una costante situazione di insicurezza oltre che in estrema povertà; che, pertanto, il suo tentativo di raggiungere l'Italia era legato ad esigenze di protezione, impedito dal respingimento in Libia operato dalla nave Asso 29.

In ordine alle circostanze del respingimento parte attrice precisava che il 30 giugno 2018 si era imbarcato una seconda volta alla volta dell'Italia su un gommone insieme a circa 160 persone. Tale ulteriore tentativo di attraversamento del Mediterraneo si era concluso, dopo una complessa serie di eventi, ancora una volta con un rientro in Libia in data 2 luglio 2018 a bordo della già menzionata nave mercantile italiana Asso 29, armata dalla società Augusta Offshore. Dopo circa un giorno in mare, in data 1 luglio 2018, il gommone sul quale l'attore era imbarcato aveva iniziato a mostrare seri segni di cedimento e la navigazione si era fatta estremamente difficoltosa. Uno dei migranti a bordo era riuscito a contattare via radio la Guardia costiera italiana e a chiedere soccorso. Le autorità italiane non erano intervenute direttamente ma si erano messe in contatto con la motovedetta libica Zuwarah, che aveva raggiunto il gommone quando questo era già affondato ed i migranti in mare. La Zuwarah aveva proceduto al salvataggio dei 18 superstiti, tra i quali il ricorrente, coadiuvata dall'elicottero della Marina militare italiana Eliduilio.

Allontanatasi dalla scena dell'operazione SAR, nelle ore successive la Zuwarah aveva portato a termine ulteriori operazioni SAR, con un conseguente incremento significativo del numero di persone a bordo (262 secondo il resoconto di Augusta Offshore del 5 luglio, allegato in atti). La motovedetta libica aveva a questo punto subito un guasto il quale, insieme alle difficili condizioni del mare, rendeva complicata la navigazione e metteva in pericolo la vita dei naufraghi e dell'equipaggio.

Avendo ricevuto dai libici notizia dell'avaria, le autorità italiane a bordo della nave militare Caprera, di stanza nel porto di Tripoli, avevano dato istruzione al comandante della Asso 29, che aveva da poco abbandonato la stessa località, di prestare assistenza alla Zuwarah. Tale circostanza è ricostruita dalla difesa di parte attrice a partire da comunicazioni intercorse tra la Asso 29 e la nave militare italiana Duilio (depositate in atti), situata non lontano dalla Zuwarah al momento dell'avaria di questa, dal diario di bordo della Asso 29 e dalla risposta ufficiale della Augusta Offshore depositati in atti (per una più dettagliata ricostruzione di fatti si rinvia al contenuto dell'atto di citazione). Parte attrice ha sottolineato il ruolo di coordinamento giocato dalle autorità italiane sin dalla fase anteriore all'operazione di salvataggio, avendo la Zuwarah ricevuto indicazioni dalle stesse sulla rotta da seguire per raggiungere il gommone.

Nelle prime ore del 2 luglio la Zuwarah era stata avvicinata dalla Asso 29 (riconosciuta dal ricorrente grazie alla scritta "Napoli 78" sullo scafo ed al colore rosso del medesimo); le persone a bordo della prima, incluso l'equipaggio, erano state trasferite sulla seconda, e la Zuwarah era stata legata tramite un cavo alla

Asso 29 e da questa rimorchiata. I migranti trasbordati erano stati informati da un ufficiale libico che avrebbero fatto rotta verso l'Italia, la Asso 29 si era invece diretta verso Tripoli; la nave non era entrata in porto ma aveva gettato l'ancora al

2

largo della città e i migranti erano stati sbarcati sulla terraferma tramite un'imbarcazione più piccola; al termine delle operazioni, la Asso 29 aveva ripreso il largo ed era giunta alla sua destinazione iniziale (una piattaforma petrolifera a 75 miglia nautiche da Tripoli) nella serata del 2 luglio. Una volta riportato in Libia, il ricorrente era stato chiuso nel centro di detenzione di Tariq al Matar dove era stato sottoposto a gravi violenze e abusi, successivamente era stato trasferito e sottoposto a lavori forzati e poi era riuscito a scappare. Sebbene registrato dall'UNHCR come "person of concern", viveva nascosto nei dintorni di Tripoli nella costante paura di essere arrestato perché anche chi era in possesso di un tesserino UNHCR non era al sicuro e correva il rischio di essere arrestato e detenuto.

Si sono costituite in giudizio le parti convenute eccependo il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Interno, del Ministero della Difesa e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché il difetto di titolarità della posizione soggettiva da parte dell'attore e chiedendo il mutamento del rito con applicazione del rito semplificato in quanto applicabile in via esclusiva ai procedimenti in materia di immigrazione di competenza delle sezioni specializzate; nel merito chiedeva il rigetto della domanda.

La parte convenuta, richiamando il procedimento cautelare precedentemente instaurato dall'odierno attore, ha opposto una diversa versione dei fatti svoltisi tra il 30 giugno ed il 2 luglio, stando alla quale le condotte in esame sarebbero imputabili esclusivamente alle autorità libiche. L'Avvocatura ha osservato in sostanza come l'operazione di soccorso condotta dalla motovedetta Zuwara fosse avvenuta in zona SAR libica e sotto il coordinamento delle autorità libiche, le quali avevano espressamente richiesto alle autorità italiane, di stanza sulla nave Caprera, di sollecitare l'intervento della Asso 29 a supporto della motovedetta in avaria, data l'inidoneità della pur prossima Nave Duilio ad affiancare il piccolo natante in difficoltà. Secondo tale ricostruzione, sia l'operazione SAR che il successivo trasbordo dei migranti sulla Asso 29 si erano svolti all'esito di risoluzioni adottate dalla Guardia costiera libica e messe in atto rispettivamente in zona SAR libica e in acque territoriali libiche, con il semplice ausilio tecnico degli assetti navali italiani presenti nell'area. A sostegno delle proprie asserzioni, l'Avvocatura ha fatto riferimento ad una relazione cronologica redatta dall'equipaggio della Nave Duilio (allegata in atti), nonché alle comunicazioni intervenute tra l'IMRCC di Roma e la Guardia costiera libica (in atti). In ogni caso anche se la comunicazione ricevuta dalla Asso 29 fosse stata imputabile al Ministero della Difesa, non avrebbe comunque configurato un ordine in quanto il Ministero era privo di competenza sul coordinamento del soccorso in zona Sar libica, sicché la chiamata aveva solo valore informativo: si era trattato di scambi di informazioni che non concretizzavano in alcun modo un coordinamento e riflettevano *"una cordiale attitudine collaborativa rispetto alle attività che l'ASSO 29 si accingeva a svolgere"*, mentre l'avvistamento delle persone da soccorrere da parte dell'elicottero di Nave Duilio costituiva un doveroso ausilio alle operazioni di soccorso. La presenza a bordo di Asso 29 di un Ufficiale libico comprovava, secondo le Amministrazioni convenute, che la Nave ASSO 29, che all'atto della chiamata era in acque territoriali libiche, era stata pienamente sotto il controllo della Guardia Costiera Libica e non vi era stato alcun coordinamento e controllo

da parte di alcuna delle autorità dello Stato Italiano, mentre il trasbordo dei migranti dalla Asso 29 alle imbarcazioni libiche che li avevano riportati a terra era pure avvenuto in acque territoriali libiche. La Marina Militare si era, pertanto, limitata a fornire alla controparte libica un mero supporto tecnico-logistico per il ripristino dell'efficienza dei mezzi della guardia costiera e marina libiche. L'Avvocatura ha poi rappresentato la legittimità di una zona Sar

3

libica e del coordinamento delle operazioni di soccorso in tale zona da parte della autorità libiche.

L'Avvocatura, infine, ha eccepito sia il difetto di titolarità della posizione giuridica soggettiva vantata dal ricorrente, riconducibile a vaghezza delle allegazioni attoree in ordine al suo coinvolgimento e all'inidoneità delle foto depositate dalla difesa a servire da mezzo di prova dell'effettivo coinvolgimento dello stesso nelle vicende in esame, che la carenza di legittimazione passiva in riferimento a tutte le amministrazioni convenute ad esclusione del Ministero degli affari esteri, non ritenendo alcuna di esse responsabile delle condotte contestate ed il solo Ministero degli affari esteri coinvolto nella procedura di richiesta e rilascio del visto d'ingresso che forma l'oggetto del giudizio. Parte resistente ha infine sostenuto l'assenza di qualsivoglia intercorso contatto qualificato tra il ricorrente e lo Stato italiano, eccependo l'impossibilità di qualificare lo stesso quale cittadino straniero richiedente visto. A tal proposito si è eccepito che l'accesso alla tipologia di visto ex art. 25 del Reg. CE 810/2009 è riservato, secondo la prassi adottata dall'Italia, alle persone inserite in appositi programmi di reinsediamento, di evacuazione o in corridoi umanitari, i quali, nell'assenza di un'espressa obbligazione al rilascio di siffatti visti ai fini della presentazione di una domanda di protezione internazionale (come accertato dalla CGUE nella causa C-638/16, X e X c. Belgio), esauriscono la portata applicativa del menzionato art. 25 nell'ordinamento interno. Parimenti, l'Avvocatura ha sostenuto la non invocabilità diretta dell'art. 10 co. 3 della Costituzione sulla base della giurisprudenza di legittimità che ne ha escluso la portata immediatamente precettiva, affermando al contempo la completa attuazione di tale norma attraverso le tre forme di protezione previste dall'ordinamento (Cass. Civ., sez. I, n. 28969/2019; Cass. Civ., sez. I, n. 26720/2019; Cass. Civ., sez. VI, n. 16362/2016; Cass. Civ. sez. VI, n. 10686/2012). Secondo la prospettazione delle parti convenute nemmeno è invocabile l'art 33 della Convenzione di Ginevra, non essendo il ricorrente mai entrato in un luogo in cui l'Italia esercitasse la propria giurisdizione.

La causa è stata istruita con acquisizione di documenti e prova testimoniale, respinta l'eccezione di incompatibilità a testimoniare ex art 246 c.p.c. del teste di parte attrice proposta dall'Avvocatura dello Stato.

Nel foglio di precisazione delle conclusioni depositato il 10 maggio 2024 parte convenuta ha chiesto la verifica d'ufficio della ritualità della procura alle liti di parte attrice.

Previa concessione dei termini di cui all'art 189 c.p.c. la causa è stata posta in decisione all'udienza del 16 luglio 2024.

\* \* \*

Preliminarmente devono essere esaminate le allegazioni relative alla validità della procura alle liti sollevate nel foglio di precisazione delle conclusioni dalle parti convenute e argomentate solo nella comparsa conclusionale riportando il contenuto del provvedimento adottato dal Tribunale a seguito di reclamo avverso il

provvedimento ex art 700 c.p.c. proposto dall'odierno attore per il rilascio in via d'urgenza del visto di ingresso.

La procura alle liti depositata in atti è stata rilasciata dal Notaio Khaled Ali Mustafa Zarmouh del Tribunale di appello di Misurata, alle ore 17 del 22 dicembre 2022; nella procura si dà atto dell'identità del ricorrente, accertata attraverso la tessera rilasciata dall'UNHCR, e della sua volontà di rilasciare la procura speciale alle liti alle Avvocate Giulia Crescini e Loredana Leo per rappresentarlo e difenderlo nei procedimenti giudiziari aventi ad oggetto la domanda di ingresso in Italia; di seguito elenca tutti i poteri conferiti alle legali dalla procura. Il notaio dà altresì atto che la

4

sottoscrizione è avvenuta in sua presenza. L'atto notarile è munito in calce di traduzione giurata, timbro e sottoscrizione del notaio, autentica della firma del notaio da parte dell'autorità libica preposta (Capo Direzione Ispezione degli Enti giuridici Filiale di Misurata-Consiglio Superiore di Giustizia) del 26/12/2022, Autenticazione n. 15221-26/12/2022 del Ministero degli Esteri e Cooperazione Internazionale Affari Consolari – Ufficio di Misurata sulla firma della Direzione Ispezione Enti Giuridici Misurata, ulteriore timbro di legalizzazione della firma del traduttore autorizzato ai sensi dell'art 33 DPR 445/2000 da parte del funzionario dell'autorità consolare italiana a Tripoli datata 27 marzo 2023 e timbri dell'Ambasciata Italiana a Tripoli.

Il provvedimento richiamato dalle parti convenute dà atto che nel giudizio era stato depositato lo scambio di PEC tra le procuratrici del ricorrente e l'Ambasciata d'Italia a Tripoli, dove quest'ultima dà atto che la legalizzazione era stata apposta dall'impiegato accreditato presso l'ufficio del MAE libico incaricato alle firme e autenticazioni dei documenti e dei certificati", quindi dell'ufficio di Misurata.

Nel provvedimento in sede di reclamo il collegio ha fatto riferimento alle modalità per procedere alla legalizzazione degli atti stranieri indicate dall'art. 63 del d.lgs. 3 febbraio 2011 n. 71, secondo cui *'... a fini di legalizzazione, presso ciascun ufficio consolare è istituita e mantenuta aggiornata, per quanto possibile, una raccolta degli esemplari delle firme dei magistrati e funzionari locali preposti al rilascio di atti e documenti; se la firma è compresa nella raccolta, l'ufficio consolare provvede direttamente alla sua legalizzazione; in caso contrario, fa uso di altri opportuni mezzi di accertamento'*, che ha consentito il superamento della cd. "doppia legalizzazione" da parte della autorità italiane prevedendo che l'autorità consolare o diplomatica italiana proceda ad autenticare direttamente, senza il doppio passaggio, la firma del pubblico ufficiale locale e, solo ove ciò non sia possibile - perché la pubblica amministrazione non dispone dello specimen di firma dello specifico funzionario - faccia uso di altri opportuni mezzi di accertamento', nei quali rientra altresì il ricorso al procedimento di cui alla previgente normativa.

Il collegio in sede di reclamo ha ritenuto invalida la procura alle liti dandone questa lettura: *"per quanto desumibile dalla traduzione depositata con le note del 10 novembre 2023, la firma di Khaled Ali Mustafa Zarmouh, notaio presso il Tribunale di appello di Misurata è stata autenticata in data 26.12.2022 da Mohamed Ali Airifai (capo direzione di ispezione degli enti giuridici filiale di Misurata) e che tale attività sia qualificabile come una mera autenticazione di firma – e non già quale legalizzazione – è reso palese dalla dicitura riportata nella traduzione del timbro, ovvero dal fatto che lo stesso ha soltanto "...autentic[ato]*

*la correttezza della firma e timbro del notaio". A fronte di tale autentica l'Ambasciata d'Italia ha poi legalizzato la sottoscrizione di un'altra persona, tale Ali S.A. Shanina, che, dal complesso del documento in esame, stando alla relativa traduzione, non risulta aver avuto alcun ruolo nella formazione della procura. ... Alla luce della evidente discrepanza delle dichiarazioni di autentica e legalizzazione". Ciò in quanto "nei commi 2 e 3 dell'art. 33 del d.p.r. 28 dicembre 2000 n. 445, ai sensi dei quali '...le firme sugli atti e documenti formati da autorità estere e da valere nello Stato sono legalizzate dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane [ed] agli atti e documenti [in questione], redatti in lingua straniera, deve essere allegata una traduzione in lingua italiana certificata conforme al testo straniero dalla competente rappresentanza diplomatica o consolare ovvero da un traduttore ufficiale'. Appare necessario rammentare che la legalizzazione si differenzia dall'autenticazione in quanto con la prima vengono certificate l'identità soggettiva e la qualità di pubblico ufficiale di colui il quale ha*

5

*posto in essere l'atto mentre l'autentica consta nella certificazione eseguita con le modalità previste dalla legge da un pubblico ufficiale della firma dell'atto da parte di un qualsiasi soggetto avvenuta in sua presenza."*

Il timbro apposto dall'Ambasciata d'Italia a Tripoli il 27 marzo 2023, come specificato anche nello scambio di PEC porta la dicitura legalizzazione di firma di Ali S.A. Shanina, attesta l'autenticità della firma del **traduttore** autorizzato e la legalizza.

La legalizzazione dell'autorità consolare italiana cui bisogna fare riferimento è quindi la "Autenticazione n. 15221-26/12/2022 del Ministero degli Esteri e Cooperazione Internazionale Affari Consolari – Ufficio di Misurata sulla firma della Direzione Ispezione Enti Giuridici Misurata".

L'art. 30 del DPR n. 445/2000 chiarisce: "*Nelle legalizzazioni devono essere indicati il nome e il cognome di colui la cui firma si legalizza. Il pubblico ufficiale legalizzante deve indicare la data e il luogo della legalizzazione, il proprio nome e cognome, la qualifica rivestita, nonché apporre la propria firma per esteso ed il timbro dell'ufficio.*"

Il timbro di legalizzazione dell'ufficio consolare italiano di Misurata risulta apposto in calce alla procura notarile e nessuna delle parti ha sollevato alcuna contestazione in ordine alla regolarità della legalizzazione. Il Ministero degli Affari Esteri, parte in questo giudizio, su richiesta della procuratrici nel giudizio di reclamo, ha dato atto che la legalizzazione era stata apposta dall'impiegato accreditato presso l'ufficio del MAE libico incaricato alle firme e autenticazioni dei documenti e dei certificati", quindi dell'ufficio di Misurata. Infatti, nel procedimento cautelare non era mai stata sollevata dal MAE alcuna obiezione in ordine alla regolarità della procura alle liti dallo stesso legalizzata e in questa sede la contestazione tardiva è stata sollevata solo dopo il deposito del provvedimento di reclamo ove era stata sollevata d'ufficio la questione della regolarità della procura alle liti.

la procura alle liti può essere conferita, secondo quanto affermato dalle Sezioni unite nella sentenza n. 264 del 1996, anche con atto redatto in conformità alla lex loci, all'estero, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato dalla suddetta lex loci ad attribuire pubblica fede ai documenti da lui redatti. Infatti, anche se la procura alle liti utilizzata in un giudizio che si svolge in Italia viene rilasciata all'estero, è comunque disciplinata dalla nostra legge processuale, tuttavia, nella

parte in cui consente l'utilizzazione di un atto pubblico o di una scrittura privata autenticata, rinvia al diritto sostanziale del luogo, sicché in tali evenienze la validità del mandato deve essere riscontrata, quanto alla forma, alla stregua della lex loci, purchè li disciplini in maniera non contrastante con le linee fondamentali che li caratterizzano nell'ordinamento italiano e che consistono, per la scrittura privata autenticata, nella dichiarazione del pubblico ufficiale che il documento è stato firmato in sua presenza, previo accertamento dell'identità della persona che sottoscrive (v. Cass. S.U. n. 264 del 1996, in motivazione; Cass., n. 12821 del 2004; Cass., n. n. 8933 del 2005, Cass, n. 12309/2007). Cass., S.U., ord. n. 10312 del 2006, oltre a ribadire che la procura alle liti può essere conferita anche con atto redatto in conformità alla lex loci, all'estero, da un notaio o altro pubblico ufficiale autorizzato dalla suddetta lex loci ad attribuire pubblica fede ai documenti da lui redatti, ha ulteriormente chiarito che, in tal caso, si esige che *"l'atto redatto all'estero secondo le formalità della lex loci sia equivalente, nella forma e nell'efficacia, a quello previsto dalla legge italiana di diritto processuale ... Quello che è necessario, per il rispetto del precetto della lex fori italiana, è che dall'autenticazione sia chiaramente desumibile che la sottoscrizione è stata apposta alla presenza del notaio e che questi ha accertato l'identità del sottoscrittore, anche*

6

*se poi tale autenticazione non è redatta nello stesso giorno in cui è avvenuta la sottoscrizione, ma successivamente"*.

Nel caso di specie questi requisiti sussistono tutti in quanto nella procura si da atto che la sottoscrizione è avvenuta alla presenza del notaio, il quale da atto di avere verificato l'identità di colui che l'ha conferita e nell'atto sono conferiti al procuratore alle liti i poteri previsti dalla legge italiana. Evidentemente la firma del notaio la sottoscrizione del notaio doveva essere ulteriormente autenticata dalle autorità libiche preposte (Capo Direzione Ispezione degli Enti giuridici Filiale di Misurata-Consiglio Superiore di Giustizia libico) in quanto l'autorità consolare non aveva la sua firma depositata. Tale procedura è espressamente prevista dall' art 63 DI 71/201 (*"A fini di legalizzazione, presso ciascun ufficio consolare e' istituita e mantenuta aggiornata, per quanto possibile, una raccolta degli esemplari delle firme dei magistrati e funzionari locali preposti al rilascio di atti e documenti. Se la firma e' compresa nella raccolta, l'ufficio consolare provvede direttamente alla sua legalizzazione; in caso contrario, fa uso di altri opportuni mezzi di accertamento"*): la firma del notaio non era evidentemente contenuta nella raccolta degli esemplari delle firme tenuta presso il consolato e doveva essere preventivamente effettuato un passaggio di autenticazione/legalizzazione interno e solo successivamente il consolato italiano avrebbe potuto provvedere alla legalizzazione. Non può avere rilevanza, poi, ai fini della valutazione della regolarità della legalizzazione la circostanza che nel timbro dell'ufficio consolare italiano di Misurata sia riportata la dicitura *"Autenticazione n. 15221-26/12/2022"* una volta che questa, come nel caso di specie, contenga tutti gli elementi sostanziali della legalizzazione previsti dall'art 30 del DPR 445/2000 (*"Nelle legalizzazioni devono essere indicati il nome e il cognome di colui la cui firma si legalizza. Il pubblico ufficiale legalizzante deve indicare la data e il luogo della legalizzazione, il proprio nome e cognome, la qualifica rivestita, nonché apporre la propria firma per esteso ed il timbro dell'ufficio"*).

Il Collegio, nel provvedimento richiamato dalle amministrazioni convenute, prende in considerazione solo l'autentica di firma del notaio effettuata dal Capo

Direzione Libico e la legalizzazione dell'ufficio consolare di Tripoli del 27 marzo 2023 affermando che si trattava di firma di persona che non aveva avuto alcun ruolo nella

formazione della procura - senza avvedersi che si trattava della legalizzazione della firma del traduttore autorizzato - e non prende proprio in considerazione l' "Autenticazione n. 15221-26/12/2022 del Ministero degli Esteri e Cooperazione Internazionale Affari Consolari – Ufficio di Misurata", risultante dalla procura depositata agli atti del presente giudizio. La legalizzazione da parte dell'ufficio consolare di Misurata garantisce la regolarità e la conformità della procedura di rilascio della procura speciale alle liti sia in relazione alla legge italiana che a quella locale.

In ordine all'eccezione relativa alla mancata doverosa applicazione del rito semplificato, deve rilevarsi che la presente controversia non è indicata dal Dlvo n. 150/2011 tra quelle per le quali sia prevista l'applicazione del rito semplificato. Tutte le parti convenute salvo il Ministero degli Affari Esteri eccepiscono la carenza di legittimazione passiva in ordine al rapporto dedotto in giudizio in quanto è solo il Ministero degli Esteri ad avere competenza in ordine al rilascio del visto richiesto. La "legitimatio ad causam", attiva e passiva, consiste nella titolarità del potere di promuovere o subire un giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto, secondo la prospettazione della parte. Secondo una tradizionale e condivisibile definizione la "parte" è il soggetto che in proprio nome domanda o il soggetto contro il quale la domanda, sempre in proprio nome, è proposta (cfr. Cass SSUU n. 2951 del 2016).

## 7

Non vi è dubbio che nel caso di specie il *petitum* sia costituito dal diritto del ricorrente a fare ingresso nel territorio dello stato per cui il Ministero degli Affari Esteri è legittimato passivo in quanto competente al rilascio del visto e fermo restando che l'Ambasciata italiana a Tripoli non ha legittimazione autonoma rispetto al Ministero degli Affari Esteri, del quale costituisce articolazione amministrativa. Le altre autorità amministrative citate non possono essere considerate soggetti passivi della domanda proposta in questa sede.

Gli atti e i comportamenti che parte attrice ascrive alle autorità italiane presenti in loco e che avrebbero cooperato nel respingimento illegittimo in Libia, sono riconducibili al Ministero della difesa, ma costituiscono soltanto l'antecedente causale della domanda proposta in questa sede, rilevante in quanto tali comportamenti hanno reso necessaria l'azione proposta. Contrariamente a quanto avverrebbe in un'azione risarcitoria per danno extracontrattuale (in cui tutti gli agenti della concatenazione di fatti che ha portato al verificarsi del pregiudizio risarcibile potrebbero essere chiamati a risponderne), qualora la domanda giudiziale abbia ad oggetto – come nella specie – un facere specifico che può essere attuato da un solo soggetto, è soltanto quel soggetto, in quanto concretamente capace di soddisfare la pretesa della parte attrice, a dovere – e potere – essere evocato in giudizio.

Nel merito.

In punto di diritto deve rilevarsi che lo stesso provvedimento citato dalle amministrazioni convenute, adottato dal Collegio in sede di reclamo (RG 31537/23) avverso il provvedimento che aveva accolto la domanda cautelare di visto di ingresso proposta dall'odierno attore, in motivazione afferma : "*Al riguardo, il collegio condivide la decisione del Giudice di prime cure nella parte in cui, all'esito della ricostruzione della vicenda che nel 2018 ha coinvolto*

*l'odierno reclamato ed altri migranti salpati dalla costa libica su un gommone caduto in avaria, soccorsi da una motovedetta libica con il coordinamento della marina militare italiana e quindi trasferiti su una nave commerciale battente bandiera italiana e riportati in Libia, ha concluso "Quindi a prescindere da chi abbia effettivamente coordinato le attività di soccorso, le autorità italiane che hanno prestato ausilio e inviato la nave commerciale italiana, avrebbero dovuto comunque garantire che i naufraghi venissero sbarcati in un luogo sicuro". Peraltro, in merito ad un'analoga vicenda, la Corte di Cassazione con sentenza n. 4557/24 ha reso definitiva la condanna del comandante della natante Asso 28 per avere soccorso oltre cento migranti nel Mediterraneo consegnandoli a una motovedetta libica. Per quanto in questa sede rilevi all'imputato era stato tra l'altro contestato di avere '...in violazione di quanto stabilito dalle convenzioni internazionali, facendo rotta verso le coste libiche e riconducendo a Tripoli i centouno naufraghi imbarcati, facendoli trasbordare, solo una volta innanzi al porto tripolino, su una motovedetta libica, procura[to] agli stessi migranti un danno grave, consistente nel loro respingimento collettivo, quale condotta vietata dalle convenzioni internazionali e dal Testo Unico sull'immigrazione, nello sbarco in un paese terzo considerato porto non sicuro, non avendo la Libia aderito alla Convenzione di Ginevra per i rifugiati e atteso l'elevato rischio di essere i migranti sottoposti a trattamenti inumani e degradanti nei centri di detenzione per stranieri presenti sul territorio libico, con l'impossibilità di vedere tutelati i propri diritti fondamentali (es. l'asilo, la salute, l'integrità fisica e la libertà individuale e sessuale)'". Si tratta di un orientamento assolutamente consolidato del Tribunale di Roma, il fumus boni iuris è stato, infatti, ritenuto insussistente solo in ordine alla compiuta identificazione del ricorrente, odierno attore.*

8

Attraverso la prova testimoniale assunta e i documenti depositati parte attrice ha fornito piena prova dello svolgimento dei fatti così come indicati nell'atto di citazione: che l'attore si trovasse sul gommone naufragato, poi sulla motovedetta libica andata in avaria, trasbordato sulla nave Asso 29 in acque internazionali e poi sbarcato sulla costa libica.

L'eccezione di incompatibilità a testimoniare del teste ammesso non può essere accolta, posto che la domanda risarcitoria avanzata per i medesimi fatti di causa non lo rende portatore di un interesse personale che lo legittimerebbe a partecipare al presente giudizio, avente ad oggetto il rilascio del visto di ingresso all'attore.

Il teste ha confermato lo svolgimento dei fatti come descritto dall'attore nella citazione e ha riconosciuto le foto dello sbarco depositate in atti e della nave Asso 29 che li ha successivamente presi a bordo. Appare particolarmente qualificato a riferire sulla presenza dell'attore in tutte le fasi del soccorso in quanto erano già amici in precedenza: si tratta di connazionale dell'attore, abitavano in Libia nella stessa casa e hanno deciso insieme di partire per l'Italia imbarcandosi sullo stesso gommone poi naufragato.

La sua testimonianza appare, inoltre, suffragata dalle prove documentali depositate in atti dalle parti attrici e i fatti rappresentati non sono, peraltro, contestati nel loro svolgimento sostanziale da parte delle amministrazioni convenute, che offrono in sostanza solo una diversa valutazione in ordine al ruolo avuto dalla Marina Militare ("doveroso supporto tecnico") e dalla Nave Asso 29 e sui doveri giuridici dello stato italiano e della Nave Asso 29 in tale frangente, contestando che si sia in tal modo realizzato un respingimento illegittimo ai danni dell'attore.

Al di là del ruolo di supporto offerto incontestatamente dalla Marina Militare

italiana alla guardia costiera libica durante l'operazione di soccorso che ha riguardato anche l'odierno attore, deve rilevarsi come tutti i naufraghi, a seguito dell'avaria della nave della guardia costiera libica, sono stati imbarcati sulla nave Asso 29, battente bandiera italiana, in acque internazionali, circostanza non contestata dalle parti convenute e suffragata dalla documentazione depositata in atti. Pur se in astratto si accogliessero i rilievi dell'Avvocatura, che ritiene che la condotta delle autorità italiane rientrasse nell'ambito di un mero supporto tecnico e non anche di un coordinamento delle operazioni, non può non osservarsi che l'avvenuto contatto qualificato con lo Stato italiano fosse tale da determinare in ogni caso l'applicabilità delle c.d. "obbligazioni positive" elaborate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo ai fini della piena tutela dei diritti enunciati nella Convenzione europea, anche rispetto a violazioni dell'art. 3 CEDU commesse da attori privati.

Detta Corte ha a tal riguardo affermato che gli Stati parte sono obbligati ad adottare misure ragionevoli anche di tipo operativo, in grado di prevenire la commissione di atti di tortura o trattamenti inumani o degradanti dei quali i medesimi avevano o avrebbero dovuto avere conoscenza, in caso di rischio reale ed immediato di sottoposizione di un individuo a tali atti da parte di un attore privato all'interno della loro giurisdizione (si veda CEDU, O'Keeffe c. Irlanda, [GC], 2014, Kurt c. Austria [GC], 2021, X. c. Bulgaria [GC], 2021). Si ritiene che tali obbligazioni fossero pienamente applicabili nelle circostanze in questione, trovandosi il ricorrente e gli altri naufraghi soccorsi su una nave battente bandiera italiana e registrata in Italia, e pertanto all'interno della giurisdizione italiana ai sensi dell'art. 1 della Convenzione così come interpretato ripetutamente dalla Corte (v. *ex multis* Bankovic c. Belgio e altri [GC], 2001, Medvedyev e altri c. Francia [GC], 2010 nonché Hirsi Jamaa e altri c. Italia [GC], 2012).

## 9

Il venir meno dell'Italia a dette obbligazioni positive è peraltro insito nell'adozione di atti coerentemente ed inequivocabilmente finalizzati ad ottenere il rientro in Libia del ricorrente e degli altri naufraghi per il tramite della condotta di un attore privato (l'equipaggio della Asso 29) con il conseguente rischio reale ed immediato di sottoposizione a trattamenti vietati dall'art. 3 CEDU. Le amministrazioni convenute non contestano, infatti, di avere svolto una necessaria attività di supporto durante le operazioni di soccorso.

Si osserva che tali conclusioni sono in coerenza con le pronunce recenti della Suprema Corte che hanno riconosciuto la prevalenza dell'interesse al rispetto del principio di *non refoulement* e del dovere di soccorso in mare su altri interessi di carattere penalistico. Nella pronuncia n° 6626/2020, la Cassazione (III Sez. Pen.) ha accertato la correttezza del ragionamento seguito del GUP di Agrigento, il quale ha disposto la non convalida dell'arresto in flagranza di Carola Rackete per la commissione dei reati di resistenza a pubblico ufficiale e resistenza o violenza contro nave da guerra sulla base dell'applicabilità della scriminante dell'adempimento di un dovere di cui all'art. 51 c.p., alla luce dell'obbligo di salvataggio in mare e conduzione dei naufraghi in un porto sicuro ai sensi del diritto internazionale del mare. Ancora, la VI Sezione Penale della Suprema Corte ha di recente (con sentenza n°15869/2022) pienamente riconosciuto l'applicabilità della scriminante della legittima difesa ex art. 52 c.p. ai migranti che hanno ottenuto, attraverso l'uso di minacce ed intimidazioni, che la nave privata italiana che li aveva soccorsi (la Vos Thalassa) invertisse la sua rotta dirigendosi verso

l'Italia e non già verso la Libia, come stabilito dalle autorità libiche che avevano coordinato i soccorsi.

Ancora più recentemente la Suprema Corte, con la sentenza n. 4557 dell'11/10/23 ha confermato la condanna del comandante della Nave privata Asso 28 inflitta dal GUP del Tribunale di Napoli e confermata dalla Corte d'Appello, per non avere condotto in un porto sicuro i migranti salvati in zona SAR libica *“considerato che questi assumeva una posizione di garanzia nei confronti delle persone soccorse, per cui non poteva recepire passivamente gli ordini di un presunto ufficiale libico solo in quanto coincidenti con gli interessi e i vantaggi della propria nave e della società ENI.”*, richiamando tutta la giurisprudenza anche sovranazionale citata in questa sede in ordine alla sussistenza della giurisdizione sulla nave italiana con il conseguente necessario adempimento degli obblighi previsti dalle convenzioni internazionali - in particolare quello di non respingimento violato perché la Libia non può essere considerata porto sicuro, non ha aderito alla convenzione di Ginevra e lo sbarco aveva esposto i migranti al rischio di subire trattamenti inumani e degradanti -, tenuto conto che il comandante è tenuto a valutare la sicurezza in concreto del luogo di sbarco dove sono lasciati i naufraghi e di premurarsi del loro trattamento successivamente allo sbarco. Anche in tale sentenza è stato ribadito il principio secondo il quale *“il diritto al non-respingimento ("non refoulement") in un "luogo non sicuro" - enunciato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra - costituisce principio internazionale consuetudinario di carattere assoluto, cui deve riconoscersi valenza di "ius cogens" in quanto proiezione del divieto di tortura, e come tale invocabile - secondo l'interpretazione data dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo all'art. 3 della Convenzione EDU - non dai soli "rifugiati", ma da qualsiasi essere umano che possa essere respinto verso una nazione in cui sussista un ragionevole rischio di subire un pregiudizio alla propria vita, alla libertà, ovvero all'integrità psicofisica”*. *“il comandante della nave italiana civile è da ritenersi per il nostro ordinamento, per alcune funzioni di polizia di sicurezza, come quelle afferenti al salvataggio in mare, quale incaricato di pubblico servizio; per*

10

*altre, come quelle certificative di tipo notarile e quelle surrogatorie dell'ufficiale di stato civile a bordo, o anche per quelle doganali, è da ritenersi pubblico ufficiale. Opera, quindi, il comandante della nave privata, quale agente dello Stato anche in acque internazionali in ordine a tali funzioni: attraverso il comandante della nave lo Stato, infatti, esercita controllo e autorità su un individuo, e quindi giurisdizione, ed è tenuto, in virtù dell'articolo 1 della CEDU, a riconoscere a quell'individuo i diritti e le libertà enunciati nel titolo I della Convenzione (quanto alla qualifica di pubblico ufficiale del comandante del natante civile, Sez. 5, n. 12293 del 26/06/1975, Cimmino, Rv. 131552 – 01...)”*

Si trattava, peraltro, in tutte le suddette ipotesi di salvataggi avvenuti in zona SAR libica.

Tali decise prese di posizione da parte del giudice di legittimità indicano la necessità di una piena attuazione del divieto di respingimento per il tramite di una tutela il più possibile ampia e dal carattere marcatamente sostanziale.

E' fatto notorio e confermato da tutte le autorevoli fonti internazionali che la Libia non costituisca un porto sicuro dove poter far sbarcare le persone soccorse in mare, che andrebbero altrimenti incontro a trattamenti inumani e degradanti e torture.

Tale circostanza resta ferma anche nell'ipotesi in cui a coordinare le azioni di soccorso fosse effettivamente stata la guardia costiera libica. Il trasbordo dei

naufraghi sulla nave Asso 29 è avvenuto in acque internazionali e nel momento in cui sono saliti sulla nave battente bandiera italiana, sottoposta alla giurisdizione italiana anche in base alla normativa interna (art 4 cod. nav.), il comandante della nave e le autorità di supporto all'operazione di soccorso avevano tutte il dovere di applicare le convenzioni internazionali cui l'Italia ha aderito, il diritto UE e il diritto interno e le autorità italiane non avrebbero dovuto dare alcun ausilio allo sbarco dei naufraghi in territorio libico da parte di una nave sottoposta alla giurisdizione dello stato italiano.

Ben nota è la pronuncia della Corte Edu (Grande Camera, causa Hirsi Jamaa e altri c. Italia - 23 febbraio 2012), avente ad oggetto l'intercettazione in mare di oltre duecento naufraghi in acque non italiane, avvenuta nel 2009, da parte di natanti militari italiani che, dopo averli salvati portandoli a bordo, li riportavano in Libia. E' ben consolidato anche nella giurisprudenza nazionale il principio ivi affermato, secondo il quale l'Italia era vincolata dal principio di non respingimento indipendentemente dal luogo di esercizio della sua giurisdizione, incluso l'esercizio della giurisdizione tramite il suo personale e le sue navi. L'essere a bordo di una nave italiana radica, infatti, la giurisdizione dello stato italiano ai sensi dell'art 1 della CEDU. Laddove, come nel caso della sentenza appena citata, la Corte Edu ha riconosciuto che uno Stato contraente aveva esercitato, a titolo eccezionale, la propria giurisdizione fuori dal suo territorio nazionale, la Corte ha accertato che l'esercizio della giurisdizione extraterritoriale dello Stato italiano aveva preso la forma di una espulsione collettiva, conducendo i naufraghi in un porto non sicuro ove non avrebbero potuto esercitare i propri diritti, tra i quali quello all'esame della propria situazione personale per il riconoscimento della protezione internazionale, ed esponendoli a trattamenti inumani e degradanti. *“la Corte ha già affermato che la specificità del contesto marittimo non può portare a sancire uno spazio di non diritto all'interno del quale gli individui non sarebbero soggetti ad alcun regime giuridico che possa accordare loro il godimento dei diritti e delle garanzie previsti dalla Convenzione e che gli Stati si sono impegnati a riconoscere alle persone poste sotto la loro giurisdizione (Medvedyev ed altri c. Francia ((GC), n. 3394/03, 29 marzo 2010) par. 81)”*.

## 11

I principi enunciati dalle Corti, sovranazionali e interne, affermano sempre la necessità di verificare in concreto la "sicurezza" dello Stato di destinazione, a fronte di situazioni emergenziali che lascino presumere che non vengano effettivamente garantiti i diritti umani dei naufraghi, anche solo potenzialmente richiedenti asilo, sia in ambito unionale che internazionale.

L'obbligo di soccorso in mare è previsto da una norma di diritto internazionale consuetudinario generalmente riconosciuta vigente direttamente nell'ordinamento italiano in ragione dell'art. 10, comma 1, della Costituzione.

Si tratta di un obbligo funzionale alla tutela di diritti fondamentali di tutte le persone.

Ai sensi della Convenzione SAR, le autorità di uno Stato costiero competente sulla zona di intervento in base agli accordi stipulati, le quali abbiano avuto notizia, dall'autorità di un altro Stato, della presenza di persone in pericolo di vita nella zona di mare SAR di propria competenza, devono intervenire immediatamente; ai sensi del par. 2.1.10 dell'Annesso, devono assicurare «... che sia fornita assistenza a ogni persona in pericolo in mare ... senza tener conto della nazionalità o dello status di tale persona, né delle circostanze nelle quali è stata trovata».

Ai sensi del par. 1.3.2 dell'Annesso della Convenzione SAR, per salvataggio si intende una «operazione destinata a recuperare le persone in pericolo e a prodigare loro le prime cure mediche o altre di cui potrebbero aver bisogno e a trasportarle in un luogo sicuro».

L'espressione "luogo sicuro" viene utilizzata anche nel par. 3.1.9 dell'Annesso, dove è previsto che la parte responsabile dell'area di ricerca e di salvataggio nella quale si procede «dovrà esercitare la primaria responsabilità per assicurare che siano svolti il coordinamento e la cooperazione, in modo che i superstiti assistiti siano sbarcati dalla nave che ha prestato assistenza e consegnati in un luogo sicuro».

Dal tenore letterale della SAR, dunque, si evince che l'operazione di salvataggio può dirsi conclusa solo quando il naufrago sia stato sbarcato, esito che deve avvenire il più presto possibile e in un "luogo sicuro" (Cass. pen. n. 15869/22 cit., che ha annullato senza rinvio la sentenza di condanna della Corte d'Appello di Palermo nel caso Von Thalassa).

Quindi a prescindere da chi abbia effettivamente coordinato le attività di soccorso, le autorità italiane che hanno prestato ausilio e il comandante della nave commerciale italiana inviata sul posto, avrebbero dovuto comunque garantire che i naufraghi venissero sbarcati in un luogo sicuro, a prescindere dalla presenza di un ufficiale libico sulla nave e dal fatto che la richiesta di soccorso fosse venuta dalle autorità libiche (v. Cass sent 4557/23 cit.).

Né la Convenzione SOLAS, né la SAR, forniscono una definizione della nozione di "luogo sicuro" (place of safety, o POS).

Assumono, tuttavia, rilevante valenza il contenuto delle Linee guida dell'Organizzazione Internazionale Marittima- Comitato per la sicurezza marittima- (IMO) sul trattamento delle persone soccorse in mare.

Per dette linee guida per "luogo sicuro" deve intendersi «una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse ... dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non siano più minacciate, dove le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possano essere soddisfatte. È, inoltre, un luogo dal quale possa essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale» (par. 6.12).

In via provvisoria, fintantoché i naufraghi non siano stati sbarcati, anche la nave che presta soccorso può essere considerata un luogo sicuro, come previsto nei parr.

6.13 e 6.14 delle Linee guida (sul tema, in maniera chiara, Sez. 3, n. 6626 del 16/01/2020, Rackete, in motivazione).

La nave Asso 29, soccorsi i naufraghi avrebbe dovuto, pertanto, dirigersi verso un porto sicuro, lo sbarco in Libia ha realizzato invece un respingimento illegittimo. Il principio di non respingimento costituisce: *«un principio fondamentale di protezione al quale non sono ammesse riserve. Sotto molti aspetti, questo principio è il complemento logico del diritto di chiedere asilo riconosciuto nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Tale diritto ha finito per essere considerato una norma di diritto internazionale consuetudinario vincolante per tutti gli Stati. Inoltre, il diritto internazionale dei diritti dell'uomo ha stabilito che il non-respingimento è una componente fondamentale del divieto assoluto di tortura e di trattamenti crudeli, inumani o degradanti. L'obbligo di non respingere è anche riconosciuto come applicabile ai rifugiati indipendentemente dal loro*

*riconoscimento ufficiale, il che comprende evidentemente i richiedenti asilo il cui status non è stato ancora determinato. Esso copre qualsiasi misura imputabile ad uno Stato che possa produrre l'effetto di rinviare un richiedente asilo o un rifugiato verso le frontiere di un territorio in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate e in cui rischierebbe una persecuzione. Ciò include il rigetto alle frontiere, l'intercettazione e il respingimento indiretto, che si tratti di un individuo in cerca di asilo o di un afflusso massiccio» (nota sulla protezione internazionale del 13 settembre 2001 (A/AC.96/951, § 16), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (l'UNHCR).*

Dunque, un diritto funzionale a prevenire qualsiasi respingimento, di chiunque si trovi in una determinata situazione oggettiva, verso un paese in cui la sua vita o la sua libertà siano a rischio, a prescindere dal fatto che lo status di rifugiato della persona interessata — ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra — sia stato o meno ufficialmente riconosciuto (v. Cass 15869/22 citata).

Il divieto di respingimento verso un luogo non sicuro è stato esplicitamente previsto e regolamentato da numerosi altre fonti internazionali adottate successivamente alla Convenzione di Ginevra, in particolare dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. L'art 15 della CEDU prevede espressamente che l'art 3 non consente deroghe e tutta la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani e della CGUE ha in maniera continuativa ritenuto che il respingimento (in qualsiasi forma esso sia attuato) di una persona verso un paese dove sussista il rischio che essa sia soggetta a tortura o trattamenti ad essa analoghi si collochi nell'ambito di operatività dell'art. 3 della

Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'art 4 della CDFUE. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha affermato, fin dal 2012 (Grande camera Hirsi e Jama contro Italia già citata) che si tratta di un divieto assoluto che opera anche in acque internazionali nelle zone extraterritoriali, come una nave battente bandiera italiana, ove lo Stato eserciti la propria giurisdizione, ribadendo che, in virtù delle disposizioni riguardanti il diritto del mare, una nave che navighi in alto mare è soggetta alla giurisdizione esclusiva dello Stato di cui batte bandiera; come già detto, si tratta di un principio di diritto internazionale che, da una parte, ha portato la Corte a riconoscere, nelle cause riguardanti azioni compiute a bordo di navi battenti bandiera di uno Stato, come anche degli aeromobili registrati, casi di esercizio extraterritoriale della giurisdizione di quello Stato, e, dall'altra, ad affermare la giurisdizione anche nelle operazioni di salvataggio in alto mare. La Corte ha ritenuto che lo sbarco in Libia dei naufraghi aveva violato l'art 3 della Convenzione in quanto in Libia sarebbero andati incontro al concreto rischio di subire trattamenti inumani e degradanti e ha aggiunto che *“nessuna delle*

13

*disposizioni di diritto internazionale citate.... giustificava il rinvio dei ricorrenti verso la Libia, nella misura in cui tanto le norme in materia di soccorso alle persone in mare quanto quelle relative al contrasto alla tratta di esseri umani impongono agli Stati il rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale in materia di rifugiati, tra i quali il «principio di non respingimento» sancito anche dall'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”.*

La Libia non poteva essere considerato un luogo sicuro dove sbarcare i naufraghi né nel 2012 né attualmente, e non può ritenersi che la Asso 29, soggetta in acque internazionali alla giurisdizione dello stato italiano, potesse violare gli obblighi di non respingimento, anche se a coordinare i soccorsi fosse effettivamente stata

l'autorità libica, mentre parimenti illegittima deve ritenersi l'attività delle autorità italiane, anche fosse stata di solo mero supporto allo sbarco dei naufraghi in Libia. La Asso 29 ha soccorso i naufraghi in acque internazionali perché la motovedetta libica era in difficoltà e le ha prestato soccorso, a quel punto avrebbe avuto l'obbligo di applicare le leggi del mare, internazionali e interne e rispettare il divieto assoluto di non respingimento. Lo stato italiano avrebbe dovuto non offrire ausilio alla guardia costiera libica per sbarcare i naufraghi in Libia, ma assicurare il loro trasporto in un luogo sicuro, proprio nel momento in cui erano su una nave sottoposta alla sua giurisdizione.

“ *“posta la soggezione della nave in alto mare alla giurisdizione dello Stato di bandiera e la sua equiparazione al territorio nazionale, e considerati la funzione di “capo della comunità viaggiante” (territoire flottant) del comandante, responsabile della “direzione della manovra e della navigazione” (art. 295, c. 1, cod. nav.), e i poteri – anche di natura pubblicistica – ad esso assegnati (v. ad es. artt. 8, 186, 203, 296 e 1248 cod. nav. e 611 c.c.), che valgono a qualificarlo come “soggetto privato investito di pubblici poteri” (inquadrabile nel paradigma dell’art. 359, n° 2, c.p.), non può affermarsi che il comandante della Asso 29 dovesse eseguire acriticamente - a dispetto dell’autorità rispetto a coloro che erano, ormai, a tutti gli effetti, “suoi passeggeri” - le “istruzioni” di un’autorità estera; anzi, si deve dubitare che egli fosse autorizzato, senza l’assenso dell’autorità militare marittima italiana, a far salire a bordo un ufficiale appartenente a forze armate straniere: e poiché ciò è avvenuto, invece, “sotto gli occhi” di una nave militare italiana, è ragionevole ipotizzare che tale assenso fosse stato dato, quanto meno tacitamente, sotto forma di non opposizione (...) ne deriva che, una volta che i migranti erano stati trasferiti su una nave battente bandiera italiana (e quindi in territorio italiano, ai sensi dell’art. 4 cod. nav., soggetto alla nostra giurisdizione esclusiva) (...) la nave da guerra “Duilio”, che partecipava agli scambi di messaggi radio tra le navi e che sapeva, quindi, dell’intenzione della guardia costiera libica di riportare i migranti a Tripoli (ore 23:51:01-23:57:41: «- ASSO29 : Ok, I call you when finish take the people and, for information, what is your intention after? Proceed to Tripoli? - RAS AL JADER: Yes, yes, go to Tripoli. - ASSO29: Ok, thank you. - RAS AL JADER: Ok, thank you for help, thank you for help.»), avrebbe potuto e dovuto avvalersi di propria iniziativa dei poteri di polizia della navigazione ad essa attribuiti dall’art. 200 cod. nav., intimando alla “Asso 29” (forse di non prendere a bordo un militare straniero, ma comunque, e di certo) di condurre i migranti in Italia, e non in Libia, indipendentemente dalle istruzioni libiche” (cfr. ord. n.r.g. 17531/23). Né è emerso che il comando della nave italiana sia stato sottratto da parte degli ufficiali libici, anche tenuto conto della presenza sul posto della nave militare italiana Duilio” (cfr sent n. 10957/24 cit.).*

La zona SAR non è una zona marina all'interno della quale lo Stato costiero di riferimento esercita la propria sovranità o la propria giurisdizione esclusiva, lo status giuridico delle acque comprese in tali aree resta quello di acque internazionali. Dall'individuazione di tale area discendono per lo Stato solo obblighi e responsabilità e non anche l'esercizio di diritti. L'esercizio del dovere di coordinamento, avendo inevitabili conseguenze dirette sulla tutela dei diritti fondamentali dei naufraghi, incontra necessariamente un limite invalicabile nel rispetto del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto dei rifugiati.

l'esistenza di una SAR libica e quindi di una responsabilità primaria (ma non esclusiva) del coordinamento delle operazioni di salvataggio a carico della Libia, non può far venir meno il rispetto degli obblighi internazionali da parte dello Stato italiano, che ha o comunque avrebbe dovuto avere un controllo di fatto sui migranti e che quindi avrebbe dovuto rispettare tra gli altri: l'art. 98 Convenzione UNCLOS (Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri: a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo), l'art. 2.1.10. Convenzione SAR (Le Parti si assicurano che venga fornita assistenza ad ogni persona in pericolo in mare. Esse fanno ciò senza tener conto della nazionalità o dello statuto di detta persona, Né delle circostanze nelle quali è stata trovata.), l'art. 2, 3, 4 Prot. IV CEDU, 33 Convenzione Ginevra. (cfr. oltre alle sentenze della Corte di Cassazione sopra citate anche Tribunale di Roma sentenza n. 10957/24).

Sono universalmente documentate e denunciate le condizioni cui sono costretti i migranti nei centri di detenzione libici, che costituiscono tortura e trattamento inumano e degradante (documentate anche nel ricorso).

Il report della Independent Fact-finding Mission on Libya del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite riferisce che: *“La Missione ha ragionevoli motivi per credere che in Libia vengano commessi crimini contro l'umanità contro i migranti. I migranti sono sottoposti a una diffusa e sistematica detenzione arbitraria. Atti di omicidio, sparizione forzata, tortura, riduzione in schiavitù, violenza sessuale, stupro e altri atti disumani vengono commessi in relazione alla loro detenzione arbitraria. Il carattere continuo, sistematico e diffuso di queste pratiche da parte del DCIM e di altri attori coinvolti riflette il fatto che funzionari di livello medio e alto partecipano al ciclo migratorio della violenza”*. Senza contare che la Libia è un territorio ove vi è una situazione di violenza indiscriminata a seguito della guerra civile, con attacchi che colpiscono indiscriminatamente obiettivi civili e militari. (UN HRC, Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya, 13 giugno – 8 luglio 2022, A/HRC/50/63, <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/libya/index>). La Libia, inoltre, non è parte della Convenzione di Ginevra sullo Status di Rifugiato e l'ordinamento non distingue tra migranti irregolari da un lato e rifugiati e richiedenti asilo dall'altro, con la conseguenza che tutti sono considerati “migranti illegali” e soggetti alle sanzioni previste dalla legge, prima tra tutte la detenzione con lavoro forzato, ove i migranti sono soggetti a trattamenti inumani e degradanti, per la quale non è previsto un limite massimo di durata, e la successiva espulsione (US Department of State, Annual report on human rights in 2021, 12.04.2022, <https://www.ecoi.net/en/document/2071167.html>).

Come evidenziato nella citazione, il rapporto dell'Independent Fact-Finding Mission in Libya del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, ricostruisce il ciclo di sfruttamento e violenza cui sono soggetti i migranti in Libia: Nella gestione e nello sfruttamento dei migranti sono coinvolti attori statali e non statali, che operano a diversi livelli e in diversi momenti del percorso migratorio,

creando un vero e proprio mercato delle migrazioni: *“le indagini della Missione hanno fornito una solida base per confermare che vengono commessi atti di omicidio, riduzione in schiavitù, tortura, prigionia, stupro e altri atti disumani contro i migranti. Esse dimostrano inoltre che poco è stato fatto dalle autorità libiche per riformare le loro pratiche e affrontare questi crimini, o dai loro partner*

*internazionali, tra cui l'Italia e Malta che hanno accordi di cooperazione con la Libia nel campo del controllo della migrazione.. Nel periodo coperto dal mandato della Missione, il numero di migranti detenuti nei centri gestiti dalla Direzione per la lotta alla migrazione illegale (DCIM) è variato da un paio di migliaia a quasi 20.000, e si ritiene che altre migliaia siano detenuti in strutture controllate da gruppi armati non statali o tenuti prigionieri da trafficanti. [...].*

*Il coinvolgimento specifico e il livello di cooperazione tra gli attori, comprese le autorità statali, come la Guardia costiera libica (LCG), coinvolte nell'intercettazione dei migranti in mare, e i funzionari di detenzione del DCIM, i gruppi armati con mandati ufficiali non chiari, i trafficanti, i contrabbandieri e altri individui che tentano di trarre profitto da questo sistema, sono stati documentati ma non sempre chiaramente definiti. 73. Ad esempio, nei colloqui con la Missione, diversi migranti hanno parlato di collusione tra contrabbandieri, trafficanti e funzionari statali, siano essi del DCIM o della LCG. Uno dei migranti ha spiegato di aver riconosciuto i contrabbandieri che li avevano messi su una barca a bordo di una nave della LCG che poi li ha intercettati: "Mi è successo due volte. Se gli diciamo che li riconosciamo, ci picchiano". Come precedentemente notato dalla Missione, ci sono anche segnalazioni di migranti scomparsi dopo essere stati intercettati e sbarcati in Libia, sollevando la preoccupazione che un numero significativo di migranti possa essere stato restituito a contrabbandieri e trafficanti che li hanno ulteriormente maltrattati. [...]. La Missione ha ragionevoli motivi per ritenere che in Libia vengano commessi crimini contro l'umanità nei confronti dei migranti. I migranti sono sottoposti a detenzione arbitraria diffusa e sistematica. Atti di omicidio, sparizione forzata, tortura, riduzione in schiavitù, violenza sessuale, stupro e altri atti disumani sono commessi in relazione alla loro detenzione arbitraria. Il carattere continuo, sistematico e diffuso di queste pratiche da parte del DCIM e degli altri attori coinvolti riflette il fatto che i funzionari di livello medio e alto partecipano al ciclo di violenza della migrazione. La tortura e lo stupro sono una caratteristica della detenzione e della prigionia degli stranieri in Libia, utilizzati abitualmente come mezzo di intimidazione, punizione, umiliazione, gratificazione o sfruttamento: i migranti sono sottoposti a scosse elettriche, spegnimento di sigarette, bruciature, percosse regolari, stupri e violenze sessuali contro uomini, donne, bambini e bambine, e/o altre brutali inflizioni di tortura fisica e psicologica, come assistere allo stupro o all'esecuzione di altri detenuti. [...]. La Missione ha ricevuto regolarmente rapporti sulla riduzione in schiavitù dei migranti. A questo proposito, vi sono ampie prove del fatto che i migranti sono trattati come merci in vari modi dai loro rapitori. Durante la detenzione e senza ricevere alcun compenso, i migranti qualificati sono talvolta costretti a lavorare al di fuori della struttura di detenzione per privati o aziende, mentre altri, compresi i minori non accompagnati, sono costretti a lavorare in fattorie, fabbriche o altre situazioni di lavoro umiliante, spesso senza cibo o acqua adeguati" (UN HRC, Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya, 13 giugno – 8 luglio 2022, A/HRC/50/63, <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/libya/index>).*

Accertata la violazione degli obblighi di *non refoulement* in capo all'Italia negli eventi intercorsi tra il 30 giugno ed il 2 luglio 2018, la posizione giuridica vantata

dal ricorrente appare fondata in diritto ed il rilascio di un visto di ingresso sul territorio italiano appare misura idonea alla tutela del suo diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti, pregiudicato dalla condotta dell'Italia. La norma

costituzionale di cui all'art 10 comma 3 può nel caso di specie trovare applicazione anche come diritto di accedere al territorio dello stato al fine di essere ammesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale (Cass. sent. n. 25028/2005), in quanto, come affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sent. 29460/2019), il diritto alla protezione internazionale "è pieno e perfetto" e "il procedimento non incide affatto sull'insorgenza del diritto" che "nelle forme del procedimento è solo accertato...il diritto sorge quando si verifica la situazione di vulnerabilità" (così Tribunale Roma sentenza n. 22917/2019 del 28 novembre 2019 confermata dalla Corte d'Appello con sentenza del 11 gennaio 2021).

La portata immediatamente precettiva del diritto di asilo di cui all'art 10 comma 3 della Costituzione – non a caso inserito tra i diritti fondamentali della persona - è stata affermata dalla giurisprudenza della Suprema Corte fin dal 1997, anche in mancanza di una legge che ne specificasse le condizioni di esercizio e le modalità di godimento (Cassazione SSUU civ., 26 maggio 1997 n. 4674, Cass. n. 907/1999 – Cass 8423/2004). D'altro canto l'affermazione secondo la quale l'introduzione delle tre forme di protezione - status di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria - copre l'intera portata del diritto di asilo costituzionale ha riguardo, evidentemente, al contenuto del diritto di asilo e non alle condizioni per la presentazione della domanda, quali la necessaria presenza sul territorio nazionale che nella norma costituzionale non è prevista. L'evocazione, contenuta nell'art. 10, co. 3, Cost., del "territorio della Repubblica" viene prospettata quale luogo dove lo straniero potrà effettivamente beneficiare della situazione giuridica soggettiva di riferimento e non quale luogo dove il richiedente asilo debba previamente trovarsi al fine di chiederne il riconoscimento.

Al fine di consentire l'ingresso a chi avesse diritto a presentare domanda di protezione internazionale sul territorio nazionale parte della giurisprudenza di merito ha ritenuto utilizzabile lo strumento della concessione del visto umanitario. In particolare la Corte d'Appello di Roma nella sentenza appena citata afferma: *"il richiamo all'art 25 del Regolamento CE 810/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio era del tutto pertinente: esso disciplina il rilascio del visto territoriale limitato, in via eccezionale, quando sussistano motivi umanitari ivi disciplinati e .. è un istituto richiamato proprio in favore di un cittadino non comunitario che voglia ottenere un visto presso una rappresentanza diplomatica di un Paese UE posto al di fuori della UE, al fine di raggiungere in sicurezza lo Stato dove proporre domanda di asilo. ... E' ben vero che ... la Corte di Giustizia nella sentenza X e X c/ Belgio decisa il 1.3.2017 ha interpretato restrittivamente detta norma; né ignora questa corte che anche la corte EDU nella sentenza M.N. c/ Belgio del 5.5.2020 in una fattispecie del tutto analoga a quella esaminata dalla Corte di Giustizia ha reso un'interpretazione molto restrittiva della stessa norma, in favore del potere di ciascuno Stato membro di regolare i flussi migratori.*

*Tuttavia proprio per i cosiddetti "corridoi umanitari", elaborati sin dal 2015 in Italia, per consentire l'ingresso protetto di potenziali rifugiati, è stato utilizzato il visto di breve durata (VTL); istituto utilizzato in modo analogo da altri 14 Stati membri e da ritenersi quindi pienamente applicabile all'ordinamento interno...".* E non può certo ritenersi, in uno stato di diritto, che la possibilità o meno di utilizzare un istituto previsto dall'ordinamento (il regolamento europeo è normativa di diretta applicazione nell'ordinamento italiano e non necessita di norme primarie

attuative), sebbene non specificamente regolato dalla normativa interna, sia rimesso alla sola discrezionalità della pubblica amministrazione senza che sia possibile alcun sindacato giurisdizionale in merito o alcuna applicazione giurisprudenziale di tale istituto.

Altra parte della giurisprudenza ha ritenuto di lasciare all'Amministrazione il compito di individuare il mezzo più idoneo a consentire l'ingresso, una volta accertata l'esistenza del diritto a presentare domanda di protezione internazionale sul territorio italiano.

Non vi è dubbio che nel caso di specie il respingimento collettivo illegittimo di cui è stata vittima l'attore e di cui deve considerarsi responsabile lo Stato Italiano in quanto il ricorrente è stato sottoposto alla sua giurisdizione - perché in acque internazionali portato a bordo di una nave italiana - ed è stato fatto sbarcare in Libia, permette di ritenere sussistente il suo diritto ad accedere sul territorio nazionale per presentare domanda di protezione internazionale. Egli non ha potuto accedere per ragioni indipendenti dalla sua volontà e a causa di una condotta illegittima da parte delle autorità italiane, non risulta avere nessun legame con altri paesi in grado di offrirgli protezione, mentre risulta provato che in Libia sia sottoposto al rischio concreto di subire trattamenti inumani e degradanti o un danno grave.

Senza contare che sussiste anche la concreta possibilità che l'attore venga espulso dalla Libia e rimpatriato in Sudan, ove sarebbe esposto a un grave pericolo in considerazione della situazione di violenza generalizzata presente nella zona di provenienza.

A tal proposito, le fonti consultate sul Paese di origine documentano una situazione di sicurezza altamente instabile caratterizzata da episodi di violenza indiscriminata ai danni della popolazione civile: "La violenza è aumentata in tutto il paese con improvvise fiammate di combattimenti intercomunitari durante tutto l'anno, specialmente negli Stati del Darfur, del Nilo Azzurro, di Kassala e del Kordofan. Secondo l'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA), più di 211.000 persone sono fuggite dalle loro case in Darfur e Kordofan a causa della violenza. Nel Nilo Azzurro, più di 97.000 persone sono state sfollate da quando i combattimenti di luglio e ottobre 2022 hanno ucciso più di 300 persone, secondo l'OCHA (...). Le violenze intercomunitarie si sono rinnovate e si sono verificate principalmente nel Darfur, nel Kordofan meridionale e nello Stato del Nilo azzurro, provocando la morte di numerosi civili. Ad esempio, secondo l'OHCHR e il gruppo di esperti delle Nazioni Unite, il 22-25 aprile 2022, nel Darfur occidentale, gli scontri tra le tribù Massalit e quelle arabe a Kreinik e El Geneina hanno provocato almeno 159 morti, 107 feriti e lo sfollamento di migliaia di civili. Il gruppo di esperti delle Nazioni Unite ha riferito che durante le violenze a Kreinik e El Geneina, le strutture mediche sono state attaccate, i civili sono stati uccisi all'interno della moschea di Kreinik e cinque villaggi sono stati bruciati. Tra il 10 e il 16 luglio 2022, gli scontri tra le tribù Hausa e Funj nello Stato del Nilo Azzurro hanno provocato la morte di più di 100 persone e lo sfollamento di oltre 15.000 persone. A ottobre 2022 ulteriori scontri tribali nello Stato del Nilo Azzurro hanno ucciso più di 200 persone (...) Per il periodo 1 gennaio 2022-31 dicembre 2022, ACLED ha codificato 659 eventi in Sudan. Di questi, ACLED ha contrassegnato 217 eventi come battaglie, 15 come Esplosioni e 427 come violenza contro i civili. Del totale nazionale di 659 incidenti, 391 si sono verificati nei cinque stati del Darfur e 153 eventi nelle Due Aree e nel Kordofan occidentale.

I dati ACLED mostrano il numero di incidenti e vittime nelle Due Aree e nel Kordofan occidentale registrati da ACLED in due anni: dal 1° gennaio 2021 al 31

18

dicembre 2022. Si è registrato un leggero aumento del numero di incidenti in queste tre regioni nel 2022 (153) rispetto all'anno precedente (138), mentre il numero di vittime è più che raddoppiato con 776 vittime nel 2022 rispetto a 321 vittime nel 2021. C'è stato un forte aumento del numero di vittime a partire da giugno 2022, principalmente a causa della violenza nei distretti di Wad al-Mahi e Rusayris (Blue Nile) Per il periodo 1 gennaio 2022-31 dicembre 2022, ACLED ha codificato 153 eventi nelle Due Aree e nel Kordofan occidentale. Di questi, ACLED ha contrassegnato 66 eventi come Scontri armati, 5 come Esplosioni e 82 come Violenza contro i civili (di cui 74 come Attacchi, 4 come Rapimenti e 4 come episodi di Violenza sessuale). Come avvenuto anche in Darfur, secondo i dati ACLED per il 2022, gli attacchi contro i civili sono stati la tipologia di violenza più diffusa nelle Due Aree e nel Kordofan meridionale. Questi attacchi sono stati per lo più attribuiti a gruppi armati non identificati e milizie. In molti casi di omicidio e violenza, la polizia non ha risposto e in alcuni casi le forze governative (SAF e RSF) sono state coinvolte o complici negli attacchi e nelle rapine nella regione. Il GPC afferma che gli ordigni esplosivi (EO) continuano a minacciare la vita delle persone nel Nilo Azzurro. Circa 63 località ancora contaminate da ordigni esplosivi su un'area di quattro milioni di metri quadrati sono state registrate nel sistema di gestione delle informazioni per l'azione contro le mine (IMSMA) e in attesa di operazioni di bonifica. L'ACLED non ha registrato alcun episodio di esplosione nel Nilo Azzurro, ma ha codificato quattro bombardamenti nel Kordofan occidentale e un incidente con una granata nel Kordofan meridionale. L'ACLED ha registrato 28 scontri armati nel Nilo Azzurro nel periodo 1 gennaio-31 dicembre 2022. Tutti gli scontri armati hanno avuto luogo nei mesi luglio-dicembre 2022 e gli attori coinvolti sono stati registrati dall'ACLED come milizie. Durante il regime dell'ex presidente Omar al-Bashir, i ribelli e il regime hanno combattuto una guerra su vasta scala mentre i conflitti tra comunità per l'accesso all'acqua o alla terra erano piuttosto rari. Secondo il giornalista Mat Nashed, la violenza senza precedenti nel Nilo Azzurro è per lo più politica e "il risultato di una logica che ha trascurato, saccheggiato e militarizzato la periferia del Paese dall'indipendenza". Kholood Khair, direttore e analista di Confluence Advisory, un "think and do-tank" di Khartoum, sostiene che le autorità di Khartoum dall'indipendenza hanno fatto affidamento sulla tribalizzazione di stati lontani per promuovere i propri interessi: assicurando i loro interessi finanziari, attraverso alleanze locali, controllo della terra e delle sue risorse, e dei loro interessi politici armando certe fazioni contro altre. In Blue Nile, l'SPLM/A-N Agar è diventato il potere politico dominante sin dalla firma dell'APP. Tuttavia, il processo di pace non è riuscito a includere molte comunità, compresi i sostenitori dell'SPLM/A-N al-Hilu e i gruppi non allineati con nessuna delle due fazioni dell'SPLM/A-N, creando tensioni su questioni di rappresentanza politica e proprietà della terra. La richiesta della comunità Hausa nell'aprile 2022 di essere riconosciuti come proprietari terrieri tradizionali nel Nilo Azzurro ha provocato violenze mortali durante l'estate. Gli Hausa, giunti nella regione negli anni '20 in cerca di pascoli per le loro mandrie, hanno chiesto un loro corpo amministrativo nativo per governare le aree in cui sono la maggioranza. Secondo l'usanza locale, solo le cosiddette tribù indigene possono possedere la terra. Violenze significative si sono verificate dal 10 al 17 luglio 2022 tra membri della

comunità Hausa e membri delle comunità Funj, Hamaj e Berta. Sebbene il conflitto sia stato innescato da un furto di bestiame nel Geissan, si è presto diffuso in altre parti della regione, vale a dire Wad al-Mahi, Rusayris e Ed Damazin. Gli scontri a Rusayris e Ed Damazin hanno provocato l'uccisione di almeno 117 persone, centinaia di feriti e lo sfollamento di 31.000 persone, come riportato dall'UNSC. Le

19

forze di sicurezza sono state dispiegate per controllare la situazione. Nonostante la firma di un accordo di cessazione delle ostilità nell'agosto 2022, i combattimenti sono scoppiati nuovamente nel settembre 2022 ad Ar Rusayris, Wad al-Mahi e Geissan.

Ad aprile e giugno 2022 è scoppiata un'ondata di scontri tra le milizie Rizeigat e le milizie Masalit e Gimir nel Darfur occidentale, che secondo quanto riferito hanno portato all'uccisione di centinaia di persone. Migliaia di persone sono state anche sfollate, centinaia di case di civili bruciate e proprietà saccheggiate. In particolare, alla fine di aprile, un attacco della milizia Reizigat al villaggio di al-Kereinik sarebbe stato sostenuto dalle RSF. Scontri mortali sono stati segnalati anche tra le RSF e le forze militari sudanesi a el-Geneina, la capitale dello stato del Darfur occidentale.

Nel vicino stato del Kordofan occidentale, gli episodi di violenza sono più che raddoppiati nel 2022 rispetto al 2021, mentre le vittime segnalate sono quasi raddoppiate, a causa della maggiore attività delle milizie. Lo stato ha assistito alla serie più letale di scontri di più giorni nella regione del Kordofan in ottobre, quando le milizie Misseriya sostenute dall'RSF hanno combattuto con le milizie Nuba e Dajo a Lagawa per la terra contesa. Le milizie Nuba e Dajo sono legate alla fazione del leader ribelle Abdelaziz al-Hilu del Movimento di Liberazione del Popolo del Sudan-Nord (SPLM-N). Secondo quanto riferito, la città di Lagawa era sotto il controllo dell'SPLM-N al momento degli scontri. Il governo sudanese ha accusato l'SPLM-N di aver scatenato gli scontri, mentre l'SPLM-N ha negato di essere coinvolto nelle violenze. Secondo quanto riferito, decine di persone sono state uccise e ferite e migliaia di civili sono stati sfollati.

Nello stato del Nilo Azzurro, c'è stato anche un aumento significativo del numero di episodi violenti e di vittime segnalate, da nove episodi registrati e 11 vittime segnalate nel 2021 a 37 e 487, rispettivamente, nel 2022. Lo stato ha affrontato un'esplosione di violenza tra milizie armate, lotte per l'accesso alla terra e la proprietà. A luglio, le milizie Hamaj, Barta e Foug da un lato, e le milizie Hausa e al-Falata dall'altro, hanno ingaggiato una settimana di combattimenti, provocando centinaia di vittime” (cfr. ACLED – Armed Conflict Location & Event Data Project: Context Assessment: New Political Deal Amid Rising Disorder in Sudan, 3 March 2023

<https://acleddata.com/2023/03/03/context-assessment-new-political-deal-amidst-rising-political-disorder-in-sudan/> ; USDOS – US Department of State: 2022 Country Report on Human Rights Practices: Sudan, 20 March 2023 <https://www.ecoi.net/en/document/2089142.html>; CGRS-CEDOCA – Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless Persons (Belgium), COI unit: Sudan; Security situation in Darfur and the Two Areas, 23 February 2023 [https://www.cgra.be/sites/default/files/rapporten/coi\\_focus\\_sudan\\_security\\_situation\\_in\\_darfur\\_and\\_the\\_two\\_areas\\_20230223.pdf](https://www.cgra.be/sites/default/files/rapporten/coi_focus_sudan_security_situation_in_darfur_and_the_two_areas_20230223.pdf)).

Infine, si registra che nel mese di aprile 2023 la situazione del conflitto sudanese ha assunto proporzioni preoccupanti, espandendosi anche nella Capitale

Khartoum: “In Sudan lo scontro fra esercito regolare e paramilitari delle Forze di supporto rapido (Rsf) guidati da un generale legato al Gruppo Wagner, Mohamed Hamdan Dagalo, ha provocato finora quasi 200 morti in un bilancio che rischia di continuare ad aggravarsi. Le forze armate hanno potuto annunciare la riconquista della tv di Stato ma rivendicazioni di successi di entrambe le parti rendono difficile stabilire chi stia effettivamente prevalendo sul campo. Il bilancio di sangue di oltre 180 morti e 1.800 feriti tra civili e militari è del rappresentante speciale delle Nazioni Unite nel Paese, Volker Perthes. Stamattina, nel centro di Khartoum, ci sono stati altri bombardamenti aerei, cannoneggiamenti e lancio di missili terra-terra con un

20

numero crescente di abitazioni civili colpite da proiettili vaganti, come ha riferito all'ANSA una fonte qualificata. Due ospedali colpiti da razzi e proiettili sono stati evacuati. Molti feriti fra civili e militari non hanno potuto raggiungere gli ospedali a causa delle difficoltà negli spostamenti sul territorio. L'ambasciatore dell'Ue in Sudan è stato aggredito nella sua residenza, ha informato l'Alto Rappresentante Ue per la Politica Estera Josep Borrell in un tweet (<https://tg24.sky.it/mondo/2023/04/17/sudan-scontri-esercito-paramilitari> 17.04.2023).

Deve, pertanto, dichiararsi il diritto dell'attore ad accedere sul territorio nazionale per proporre domanda di protezione internazionale.

Le determinazioni circa le modalità più idonee per consentire l'ingresso sono rimesse all'autorità competente, che potrà individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, gli strumenti più idonei a tutelare le ragioni dell'odierno ricorrente (tra i quali la concessione del visto di cui all'art. 25 del regolamento CE 810/2009 c.d. codice visti), fermo restando che dovrà comunque consentire l'immediato ingresso sul territorio italiano dell'attore medesimo quale richiedente asilo e provvedere a registrare la sua domanda di protezione internazionale.

Alla soccombenza segue la condanna del convenuto Ministero degli Affari Esteri, in persona del Ministro p.t., al pagamento delle spese di lite in favore dell'attore, liquidate come da dispositivo (cause di valore indeterminabile complessità media) in favore delle procuratrici costituite che hanno dichiarato di averne fatta anticipazione.

Sussistono giusti motivi per dichiarare le spese di lite integralmente compensate con le altre Amministrazioni convenute delle quali deve dichiararsi il difetto di legittimazione passiva, posto che non è stata prestata un'attività difensiva autonoma da parte dell'Avvocatura dello Stato.

**P.Q.M.**

Il Tribunale:

Accoglie la domanda e, per l'effetto,

dichiara il diritto del Sig. \_\_\_\_\_ di presentare domanda di protezione internazionale in Italia e ordina al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, e per esso alle amministrazioni competenti, di emanare tutti gli atti ritenuti necessari a consentire il suo **immediato ingresso nel territorio dello Stato italiano**;

dichiara il difetto di legittimazione passiva delle altre amministrazioni convenute; condanna il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, in persona del Ministro p.t., al pagamento delle spese di lite in favore dell'attore, che liquida in complessivi € 8.000,00 per compensi ed € 545,00 per esborsi, oltre

rimborso forfetario spese generali al 15%, I.V.A. e C.P.A., da distrarsi in favore delle Avvocate Giulia Crescini e Loredana Leo, procuratrici antistatarie; dichiara le spese di lite integralmente compensate tra l'attore e le altre Amministrazioni convenute.

Così deciso in Roma, il 22/08/2024

La giudice Silvia Albano