



Tribunale Ordinario di Napoli

Sezione civile PRIMA BIS

Proc. n. 8654 - 2015 R.G.A.C.

Il Tribunale di Napoli – sezione civile I bis – in composizione monocratica nella persona del giudice Federico Lume ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento in epigrafe indicato, riservato in decisione all'udienza del 3.11.2015, avente ad oggetto:

ricorso ex artt. 19 del d.lgs. 150/2011 e 35 d.lgs. 25/2008 avverso decreto della Commissione Territoriale di Caserta, contenente diniego al riconoscimento della protezione internazionale, emesso in data 29.10.2014 e notificato in data 5.3.2015, vertente

TRA

MAHMOUD AHMED, nato in PAKISTAN in data **12/03/1970**, difeso dall'avv. **GIUSEPPE ALESSANDRO**, in forza di procura a margine del ricorso

RICORRENTE

E

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato presso la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Caserta

RESISTENTE CONTUMACE

NONCHE'

Il PUBBLICO MINISTERO presso il Tribunale di Napoli

INTERVENTORE

RAGIONI IN FATTO E DIRITTO DELLA DECISIONE

1. Con ricorso depositato in data 3.4.2015 ai sensi dell'art. 702 *bis* c.p.c. l'odierno ricorrente proponeva opposizione avverso il provvedimento del Ministero dell'Interno - Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Caserta – sopra indicato, con il quale era stato emesso diniego al riconoscimento della protezione internazionale.



Lamentava diversi vizi formali del procedimento, l'erroneo apprezzamento dei fatti da parte della Commissione territoriale e chiedeva il riconoscimento dello status di rifugiato, di protezione sussidiaria, il permesso per motivi umanitari, in subordine il diritto di asilo.

2. Il Ministero trasmetteva gli atti fondanti l'accertamento.

Alla udienza del 3.11.2015 la causa era riservata in decisione.

Il PM esprimeva, in data , conclusioni scritte per il rigetto del ricorso.

3. La materia inerente al riconoscimento della protezione internazionale è disciplinata nell'art. 2 comma 1 lett. e) e f) del d.lgs. del 19.11.2007 n. 251 (con il quale è stata attuata la direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione ai cittadini di Paesi terzi ed apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), che prevede diverse forme di protezione internazionale.

3.1. Tale decreto definisce "rifugiato" il cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure se apolide che si trovi fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni su citate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, ferme le cause di esclusione di cui all'art. 10. Tali disposizioni sono poi riportate in maniera identica nell'art. 2 comma 1 lett. d) ed e) del d.lgs. 28.1.2008 n. 25, che ha attuato la direttiva 2005\85\CE, con l'unica specificazione relativa alla necessaria non appartenenza dello straniero ad un Paese dell'Unione Europea.

Ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato, inoltre, gli artt. 7 e 8 del menzionato decreto legislativo contengono la definizione di atti di persecuzione e dei motivi della persecuzione. In particolare, gli atti di persecuzione devono – alternativamente – essere: a) sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali; b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a).

Gli atti di persecuzione di cui al comma 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di: a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale; b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio; c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie; d) rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria; e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all'art. 10 comma 2; f) atti specificamente diretti contro n genere sessuale o contro l'infanzia.

I motivi di persecuzione sono individuati con riferimento alle seguenti ipotesi: a) razza, riferita in particolare a considerazioni inerenti al colore della pelle, alla discendenza o all'appartenenza ad un determinato gruppo etnico; b) religione, che include le convinzioni teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte; c) nazionalità, non riferita esclusivamente alla cittadinanza, all'assenza di cittadinanza, ma designa in particolare l'appartenenza ad un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro



stato; d) particolare gruppo sociale, ed è quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante. In funzione della situazione nel Paese di origine, un particolare gruppo sociale può essere individuato in base alla caratteristica comune dell'orientamento sessuale, fermo restando che tale orientamento non includa atti penalmente rilevanti ai sensi della legislazione italiana; e) opinione politica, riferita in particolare alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori di cui all'articolo 5 e alle loro politiche od ai loro metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.

3.2 L'art. 2 comma 1 lett. g) e h) del d.lgs. n. 251\2007, conformemente a quanto previsto anche dall'art. 2 comma 1 lett. f) e g) del d.lgs. n. 25\2008, definisce "persona ammissibile alla protezione sussidiaria" il cittadino straniero il quale non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o nel caso di apolide se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole, avvalersi della protezione di detto Paese; lo "status di protezione sussidiaria" è il riconoscimento da parte dello Stato di uno straniero quale persona ammissibile a detta protezione.

Il "danno grave" viene individuato dall'art. 14 del citato decreto legislativo nella: a) condanna a morte o esecuzione della pena di morte; b) tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Il nuovo sistema di protezione internazionale, ha quindi introdotto una nuova misura, la protezione sussidiaria che deve essere riconosciuta quando esiste il rischio effettivo di essere sottoposto a pena di morte, tortura o trattamenti inumani e degradanti. Il riscontro positivo di questa condizione non costituisce più una condizione idonea soltanto al rilascio di un permesso di natura umanitaria, di natura temporanea, garantito dall'obbligo di osservare il divieto stabilito nell'art. 3 CEDU, nella lettura fornita dalla Corte di Strasburgo, rilasciato dal Questore D.Lgs. n. 286 del 1998, ex art. 5, comma 6, ma dà diritto ad una misura di protezione internazionale, stabile, accompagnata dal permesso di soggiorno triennale e dalla fruizione di un complesso quadro di diritti e facoltà (accesso al lavoro, allo studio alle prestazioni sanitarie), direttamente scrutinato dalle Commissioni territoriali.

3.3. L'art. 5 del d.lgs. n. 251\2007, altresì, identifica come responsabili della persecuzione o del danno grave lo Stato, i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio o ancora i soggetti non statuali, se i responsabili di cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione, ai sensi dell'art. 6 comma 2, contro persecuzioni o danni gravi.

3.4. Strettamente connesso a tale tema è quello del diritto alla protezione umanitaria, concretizzantesi nel permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5 comma 6 del d.lgs. 286/1998.

Anche tale controversia rientra infatti nella giurisdizione del Giudice ordinario, sia nel caso in cui si tratti di impugnazione del diniego di permesso di soggiorno del Questore (Cass. SS.UU. 19.5.2009, n. 11535)



sia nel caso in cui si tratti di controversia sulla domanda di accertamento della protezione internazionale e in subordine del diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari (Cass. SS.UU. 9.9.2009, n. 19393), come nel caso di specie.

Trattasi in ogni caso di controversia devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, in quanto la situazione giuridica soggettiva dello straniero ha natura di diritto soggettivo, che va annoverato tra i diritti umani fondamentali che godono della protezione apprestata dall'art. 2 della Costituzione e dall'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, e non può essere degradato ad interesse legittimo per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere affidato solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione umanitaria, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica, essendo il bilanciamento degli interessi e delle situazioni costituzionalmente tutelate riservato esclusivamente al legislatore.

L'art. 5, c. 6, del D.Lgs. n. 286/98, che appunto disciplina l'ipotesi della sussistenza di esigenze di protezione umanitaria, prevede che *"Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano"* (art. 5 comma 6 D.Lgs. 286/98).

L'uso della disgiuntiva evidenzia come i motivi di carattere umanitario non debbano trovare fondamento in obblighi specifici previsti dalla Costituzione o da fonti internazionali, potendo trovarlo invece anche nella clausola generale dell'art. 2 della Costituzione; si tratta insomma di una clausola di salvaguardia del sistema volta a consentire che sia data tutela anche a situazioni non rientranti in alcuna delle disposizioni citate.

La disposizione normativa non enuncia in via esemplificativa quali debbano essere considerati i *seri motivi*, pertanto, è suscettibile di ampia interpretazione, e possono esservi ricondotti situazioni soggettive come i bisogni di protezione a causa di particolari condizioni di vulnerabilità dei soggetti, quali per esempio motivi di salute o di età, ma anche oggettive (cioè relative al paese di provenienza) e quindi una grave instabilità politica, episodi di violenza o insufficiente rispetto dei diritti umani, carestie, disastri naturali o ambientali o altre situazioni similari.

Le disposizioni in materia di protezione umanitaria previste dall'ordinamento interno possono peraltro trovare applicazione anche laddove nei confronti della persona interessata sussista comunque un concreto pericolo di essere sottoposto a torture e/o a pene o trattamenti inumani e/o degradanti in caso di rientro nel Paese d'origine (art. 3 Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

3.5. Da un punto di vista processuale occorre osservare che con la domanda di protezione internazionale, ancorché indistinta, il richiedente ha diritto all'esame delle condizioni di riconoscimento delle due misure di protezione internazionale, previste nelle Direttive, ma senza escludere la possibilità del rilascio di un permesso sostenuto da ragioni umanitarie o da obblighi internazionali o costituzionali diversi da quelli derivanti dal citato art. 3 CEDU (ormai ricompreso espressamente nella protezione sussidiaria) o da quelli indicati nel D.Lgs. n. 251 del 2007, art. 14, lett. c), (la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno od internazionale): vedi Cass. 24.3.2011, n. 6480.

Per quanto concerne l'onere probatorio, l'art. 3 del d.lgs. n. 251/2007 stabilisce che il richiedente è tenuto a presentare, unitamente alla domanda di protezione o comunque appena disponibili, tutti gli



elementi e la documentazione necessari a motivare la medesima domanda; tuttavia, qualora taluni elementi o aspetti delle dichiarazioni del richiedente la protezione internazionale non siano suffragati da prove, essi sono considerati veritieri se l'autorità competente a decidere ritiene che: a) il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una idonea motivazione della eventuale mancanza di altri elementi significativi; c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone; d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto giustificato motivo per ritardarla; e) dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile.

La giurisprudenza ha poi precisato che in detta materia vi sono profonde divergenze rispetto alle regole generali del processo civile; ed infatti il giudice, attraverso i propri poteri ufficiosi, potrà e dovrà cooperare nell'accertamento delle condizioni che legittimano l'accoglimento del ricorso, acquisendo anche d'ufficio le informazioni necessarie a conoscere l'ordinamento giuridico e la situazione del paese di origine (cfr. Cass. SS.UU. 17.11.2008 n. 27310). Del resto tale intervento è stato pienamente recepito dal legislatore delegato che all'art. 19 comma 8 del d.lgs. 150/2001 espressamente prevede che *"il giudice può procedere anche d'ufficio agli atti di istruzione necessari per la definizione della controversia"*.

Complementare a tale affermazione è quella secondo cui in tema di accertamento del diritto ad ottenere una misura di protezione internazionale, il giudice non può formare il proprio convincimento esclusivamente sulla base della credibilità soggettiva del richiedente e sull'adempimento dell'onere di provare la sussistenza del "fumus persecutionis" a suo danno nel paese d'origine, essendo, invece, tenuto a verificare la condizione di persecuzione di opinioni, abitudini, pratiche sulla base di informazioni esterne e oggettive relative alla situazione reale del paese di provenienza, mentre solo la riferibilità specifica al richiedente del "fumus persecutionis" può essere fondata anche su elementi di valutazione personale quali, tra i quali, la credibilità delle dichiarazioni dell'interessato (Cass. 23.12.2010, n. 26056; Cass. 27.7.2010, n. 17576).

Sul giudice incombe quindi il dovere di ampia indagine, di completa acquisizione documentale anche officiosa e di complessiva valutazione anche della situazione reale del Paese di provenienza, dovere imposti dal D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 8, comma 3 (emanato in attuazione della direttiva 2005/85/CE), norma alla stregua della quale ciascuna domanda deve essere esaminata alla luce di informazioni aggiornate sulla situazione del Paese di origine del richiedente asilo, informazioni che la Commissione Nazionale fornisce agli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su impugnazioni di decisioni negative.

4. Premesso il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, occorre esaminare le doglianze avanzate con riferimento al provvedimento emesso dalla Commissione.

Tutte le doglianze di natura formale vanno esaminate congiuntamente al merito.

Occorre infatti evidenziare il recente arresto della giurisprudenza di legittimità, conforme del resto all'orientamento assunto da questo Tribunale, secondo cui *"il giudizio introdotto dal ricorso dell'interessato avverso il rigetto dell'istanza di protezione internazionale da parte dell'apposita Commissione, non ha ad oggetto il provvedimento amministrativo, bensì il diritto soggettivo dell'istante alla protezione invocata. E infatti la legge (d.lgs. n. 25 del 2008, art. 35, comma 10 cit.) stabilisce che la sentenza del tribunale può contenere, alternativamente, il rigetto del ricorso ovvero il riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria, e non anche il puro e semplice annullamento del provvedimento della Commissione"* (cfr. Cass., ord. 9.12.2011 n. 26480). Conseguentemente esso non può



concludersi con il mero annullamento del diniego in sede amministrativa della protezione stessa, ma deve pervenire alla decisione sulla spettanza o meno del diritto.

Ne deriva che l'eventuale nullità del provvedimento amministrativo, emesso dalla Commissione territoriale, per esempio, per irregolarità dell'audizione o per omessa traduzione in una lingua conosciuta dall'interessato o in una delle lingue veicolari o comunque per altri vizi formali, non esonera il giudice adito dall'obbligo di esaminare il merito della domanda

5. Il ricorrente ha dichiarato di essere andato via dal Pakistan a causa della situazione di violenza generalizzata colà esistente, comportante la presenza di numerosi scontri a fuoco, in uno dei quali (precisamente nello scoppio di una bomba) egli fu coinvolto nel 2008 insieme al padre; dalla scoppio egli riportava diverse ferite (le cui cicatrici esibiva alla Commissione in sede di audizione) e il padre moriva.

Il narrato del richiedente in merito alla provenienza dal paese (Pakistan) e dalla zona (Punjab) indicati appare sufficientemente preciso e circostanziato; egli ha descritto il suo villaggio, le vicinanze geografiche e i distretti che occorrerebbe attraversare per recarsi in altre città; del resto tale provenienza non risulta smentita dalla Commissione nel decreto impugnato.

Lo stesso non fonda il riconoscimento dello status di rifugiato atteso che il ricorrente non ha dedotto alcun motivo di persecuzione nei suoi confronti.

Ai fini dell'esame della domanda di protezione sussidiaria, si rileva che, quanto ai motivi della sua fuga dal paese, la Commissione ha ritenuto non credibile la circostanza che egli sia andato via, nel 2013, a causa di fatti accaduti nel 2008; ha poi evidenziato che egli poteva recarsi in altra zona del paese e che nel Punjab non esiste una situazione di violenza indiscriminata.

In merito a quest'ultimo punto, occorre condurre un esame delle sue dichiarazioni raffrontato alla odierna situazione del Pakistan, il che appare particolarmente rilevante.

Ed infatti oggi il paese è segnato da uno stato di gravissima tensione; è noto che il 16 dicembre vi è sta a Peshawar un attentato all'interno di una scuola, probabilmente opera del Ttp, un'organizzazione talebana, che ha determinato oltre 140 morti (www.repubblica.it); dal rapporto di Amnesty International emerge un quadro molto allarmante, composto da numerose sparizioni forzate e uccisioni illegali, dalla presenza di numerosi gruppi armati (taliban pakistani, Lashkar – e – Jhangvi, esercito di liberazione del Balucistan) che hanno preso di mira forze di sicurezza e civili e hanno compiuto attacchi dinamitardi suicidi.

Analoghe conclusioni si traggono dal rapporto di Viaggiare sicuri.it ove si attesta che numerose operazioni militari siano in corso contro l'insurrezione talebana e l'intero paese sia a rischio di terrorismo, rischio particolarmente elevato nell'area del Punjab e di Rawalpindi. Secondo lo stesso sito, lo stato di allerta rimane particolarmente alto nella stessa capitale Islamabad, nonché a Karachi ed altre principali città del Paese, quali Peshawar e Quetta, dove anche recentemente si sono verificati sanguinosi atti terroristici. Restano in particolare sconsigliati per gli elevatissimi rischi i viaggi nel Balucistan, nel Khyber-Pakhtunkhwa (ex NWFP), nelle aree tribali nonché in generale, nelle zone di confine con l'Afghanistan. Nella città di Karachi, oltre ai frequenti attentati di matrice settaria si registra un sensibile aumento anche di episodi di criminalità comune, in particolare sequestri e rapine a mano armata ai danni di automobilisti, anche in pieno giorno e in aree della città più frequentate da stranieri.

Tale stato di cose è stato peraltro riconosciuto rilevante ai fini della protezione sussidiaria da diversi precedenti giudiziari (vedi Corte di Cassazione, 24.10.2013 n. 24066; Corte di Appello di Napoli, 16.10.2012, ove si attesta che reports di agenzie internazionali danno conto della persecuzione ad opera dei sunniti



talebani nei confronti degli sciiti nella regione del Punjab che nemmeno le forze governative riescono a controllare, tanto che in quella zona è stato ucciso anche il governatore del Punjab; analogo provvedimento reso dalla medesima Corte di Appello in data 29.6.2012 è stato prodotto dal ricorrente).

Pertanto si ritiene che il racconto del richiedente (che sul punto del coinvolgimento in un attentato ha evidenziato alla Commissione le plurime cicatrici sul corpo) abbia trovato diversi riscontri nella attuale situazione del paese di provenienza, situazione che appare suscettibile di giustificare il riconoscimento della protezione sussidiaria per pericolo di grave danno per situazione di violenza indiscriminata nella zona di provenienza.

Occorre infine esaminare la parte di motivazione in cui la Commissione ha evidenziato la possibilità per il ricorrente di trasferirsi in altra zona del paese.

Cass. 15781/2014 ha infatti affermato il principio per cui "Il riconoscimento del diritto ad ottenere lo status di rifugiato politico, o la misura più gradata della protezione sussidiaria, non può essere escluso, nel nostro ordinamento, in virtù della ragionevole possibilità del richiedente di trasferirsi in altra zona del territorio del paese d'origine, ove egli non abbia fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corra rischi effettivi di subire danni gravi, atteso che tale condizione, contenuta nell'art. 8 direttiva 2004/83/CE, non è stata trasposta nel d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, essendo una facoltà rimessa agli stati membri inserirla nell'atto normativo di attuazione della direttiva" (conf. Cass. 2294/2012).

Il riferimento alla possibilità di ricollocarsi all'interno del paese pertanto non appare poter fondare il rigetto della domanda di protezione sussidiaria, una volta riconosciuta la veridicità della provenienza del ricorrente dal Punjab.

6. In ordine alle spese di lite, le stesse devono essere compensate in ragione del rigetto della domanda di status di rifugiato e dell'accoglimento della subordinata.

P.Q.M.

Il Tribunale di Napoli, sezione civile I bis, definitivamente pronunciando, così provvede:

1. dichiara il diritto di *ABDUL HUSSAIN* nato il *12/05/1979* in PAKISTAN allo status di protezione sussidiaria;
2. rigetta le residue domande;
3. compensa le spese.

Si comunichi.

Così deciso in Napoli, in data 02/12/2015.

Il giudice

Federico Lume

