R.G. 29002/2015

Il Tribunale di Napoli – Sezione Civile I Bis – in composizione monocratica nella persona della dott.ssa Ivana Capone ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento iscritto al n. 2[redacted] del Ruolo Generale degli affari non contenzioso dell'anno 2015 , avente ad oggetto: ricorso avverso diniego riconoscimento della protezione internazionale ex art. 35 d.lgs. 28.1.2008 n. 25, vertente

TRA

[redacted] rappresentato e difeso dall'avv. Nesta Liana , in virtù di mandato a margine del ricorso, e con lo stesso, elett.te dom.to presso lo studio, in Napoli, alla Via Pietro Colletta , 12;

RICORRENTE

E

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

RESISTENTE

NONCHE'

Il PUBBLICO MINISTERO presso il Tribunale di Napoli

Con ricorso depositato il 16/11/2015, [redacted] nato in Nigeria il 20.07.1990 ,proponeva opposizione avverso il provvedimento N° NA/3754 emesso il 02.07.2015 dal Ministero dell'Interno, e notificato il 16.10.2015 dalla Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Salerno con il quale era stata rigettata la sua richiesta di riconoscimento dello *status* di protezione internazionale.

Chiedeva, quindi, che venisse annullato il provvedimento emesso dalla Commissione Territoriale di Salerno con il quale non era stato riconosciuto al ricorrente lo status di rifugiato, in subordine che venisse dichiarato lo status di protezione sussidiaria, o, comunque, il diritto alla protezione umanitaria o all'asilo costituzionale sul territorio nazionale.

Firmato Da: CAPONE IVANA Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: da034

Giova premettere che 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.

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.

Le suindicate disposizioni sono, poi, riprodotte 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

Firmato Da: CAPONE IVANA Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: da034

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.

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

Firmato Da: CAPONE IVANA Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: da034

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 fornitane 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.

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.

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

Firmato Da: CAPONE IVANA Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: da034

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, e,* 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

Firmato Da: CAPONE IVANA Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: da034

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).

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

Firmato Da: CAPONE IVANA Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: da034

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., 24544/2011; Cass. 4139/2011, Cass. 26056/2010; Cass. 17576/2010).

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.

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

Firmato Da: CAPONE IVANA Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: da034

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

Occorre, infatti, rilevare che la S.C., con orientamento pienamente condiviso da questo tribunale, ha precisato che "*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 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. Preliminarmente al merito va precisato che contrariamente a quanto rilevato dal pubblico ministero il ricorso risulta proposto nei termini tenuto conto che il giorno 15 novembre 2015 cadeva di domenica.

Nel merito, ha dichiarato di essersi allontanato dal paese di origine nel 2014 per sfuggire ai membri della setta Reformed Ogboni Fraternity, che volevano costringerlo a succedere al padre morto. Vista l'insistenza egli decise di scappare in un primo momento a Lagos e successivamente proseguire il viaggio verso la Libia. In caso di rimpatrio teme di essere ucciso poiché rifiuterebbe di arruolarsi alla setta in quanto di fede cristiana. Per gli stessi motivi di cui sopra, ossia la scarsa credibilità e verosimiglianza del racconto reso e dunque la non attendibilità del ricorrente, deve essere disattesa la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato nonchè la richiesta di protezione sussidiaria, non potendosi affermare fondato il timore di subire un danno grave e

Firmato Da: CAPONE IVANA Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: da034

individuale alla vita o alla persona e, in particolare, di essere sottoposto a tortura, morte, carcerazione inumana e degradante, gravi mutilazioni permanenti.

Tuttavia, la condizione socio-politica della Nigeria può rilevare al fine di riconoscere la tutela residuale costituita dal rilascio del permesso per ragioni umanitarie, o per ragioni comunque diverse da quelle proprie delle misure maggiori o della protezione sussidiaria quando siano correlate a condizioni temporali limitate e circoscritte.

Come sopra precisato, essa si configura come clausola di salvaguardia, che consente l'autorizzazione al soggiorno in tutti quei casi concreti che non trovano una compiuta corrispondenza in fattispecie astratte previste dalla normativa, ma nei quali ricorrono comunque situazioni meritevoli di tutela per ragioni umanitarie, quali le pregresse esperienze traumatiche, motivi di salute, motivi di famiglia, particolari motivi per i quali l'interessato sia stato di fatto costretto a lasciare il suo Paese, assenza di legami con il Paese di origine, contesto socio-culturale diffuso che, seppur non corrispondente a conflitto armato interno, evidenzi una sostanziale impunità ed un mancato controllo sull'utilizzo di violenze diffuse, soprusi o vendette quali strumenti normali di soluzione delle controversie o, infine, quando ricorrano le condizioni per la protezione sussidiaria però limitate nel tempo.

Invero, sebbene non possa ritenersi che nella zona di provenienza del ricorrente, e, cioè, l'Edo State, sia in atto una situazione di conflitto armato interno o violenza indiscriminata, indubbiamente sussiste una condizione di instabilità politica che sconsiglia, allo stato, il rimpatrio del richiedente.

Al riguardo, deve rilevarsi che dalle fonti internazionali (vedi il sito ecoi.net) emerge con evidenza il progressivo incremento delle azioni terroristiche da parte del gruppo di ispirazione islamica Boko Haram, che hanno provocato, negli ultimi anni, la morte di nigeriani, soprattutto di fede cristiana, nonché i numerosi attentati nel Nord-Est del paese, e, cioè, negli stati del Borno, Yobe e Adamawa, che hanno anche coinvolto interi villaggi nord orientali.

Tuttavia, le suindicate fonti danno, altresì, atto della recente estensione dell'attività del gruppo Boko Haram anche al sud della Nigeria, e, ad esempio al Lagos ed al Delta del Niger.

Anche le notizie acquisibili sul sito del Ministero degli Esteri confermano tali circostanze.

Firmato Da: CAPONE IVANA Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: da034

Viene, invero, evidenziato che anche negli stati di Bauchi, Gombe, Città di Kano, le aree costiere del Delta, Bayelsa, Rivers, Akwa Ibom e dello Stato del Cross River, oltre che nello Stato di Zamfara, permane molto elevato il rischio di atti terroristici; peraltro, all' inizio del mese di settembre 2016 le forze di polizia hanno reso noto che Boko Haram starebbe pianificando di estendere l'attività all'intero Paese, compresa la capitale e la città di Lagos, inclusa la zona del porto, quale reazione ai recenti successi militari ottenuti dall'esercito nigeriano che sta tentando di costringere il suindicato gruppo a ripiegare al di fuori dei tradizionali territori di confronto.

Peraltro, di recente, gravi attentati si sono registrati anche nelle città di Jos (Plateau State), Kano (Kano State) e Zaria (Stato di Kaduna), Kano, Kaduna, Jos, Bauchi, Abuja e Gombe, Kuje e Nyanya, due località non distanti dalla capitale.

Orbene, tenendo conto del clima di insicurezza che caratterizza anche il Centro ed il Sud del paese, pur non versando tale zona in una situazione di violenza indiscriminata quale quella che sussistenel settentrione della Nigeria, ritiene il giudicante che ricorrano i presupposti per la concessione della protezione umanitaria, tenuto conto della particolare vulnerabilità in cui si troverebbe il ricorrente in caso di rimpatrio.

Attesa la mancata costituzione del Ministero, le spese processuali anticipate dalla ricorrente devono essere dichiarate irripetibili.

P.Q.M.

Il G.U., definitivamente pronunciando, così provvede:

a) riconosce a [redacted] nato in Nigeria il 20.07.1990 la protezione umanitaria ai fini del rilascio del permesso di soggiorno nel territorio italiano e dispone la trasmissione degli atti al Questore per quanto di competenza;

b) Dichiara non ripetibili le spese processuali;

c) Manda alla cancelleria di procedere a notificare la presente ordinanza al ricorrente e al Ministero dell'Interno, presso la Commissione nazionale ovvero presso la competente Commissione territoriale, e di procedere a comunicare la stessa alla Procura della Repubblica di Napoli.

Così deciso in Napoli, 29/03/2017

Il GOT

Dott. Ivana Capone

Firmato Da: CAPONE IVANA Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: da034