

N. R.G. 50851/2017



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA
SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Ettore Favara
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. 50851/2017 promossa da:

[REDACTED] con il patrocinio dell'avv.
CRESCINI GIULIA, elettivamente domiciliato in PIAZZA MAZZINI, 8
ROMA presso il difensore avv. CRESCINI GIULIA

ATTRICE

contro

DIP. DIRITTI CIVILI MINISTERO DELL'INTERNO (C.F.
97149560589), contumace

CONVENUTO

CONCLUSIONI

Le parti hanno concluso come da verbale d'udienza di precisazione delle
conclusioni.

Fatto e diritto



Con atto di citazione, ritualmente notificato, [REDACTED] conveniva in giudizio il Ministero dell'Interno – Dipartimento diritti civili, per sentire accertare il proprio diritto – quale titolare di protezione sussidiaria, riconosciute dal Tribunale civile di Catania – a non rivolgersi all'Ambasciata della Sierra Leone in Italia e a non far ritorno al suo paese di origine al fine di adempiere agli oneri di deposito di certificazioni (nascita e casellario) nella procedura di riconoscimento della cittadinanza italiana, il proprio conseguente diritto all'autocertificazione delle risultanze di tali certificazioni, e per sentir ordinare al Ministero dell'Interno e, per esso, all'Ufficiale di stato civile competente di procedere all'acquisizione della documentazione richiesta e procedere con l'esame dell'istanza di riconoscimento

Il Ministero convenuto restava contumace.

Preliminarmente, deve affermarsi la giurisdizione del giudice ordinario sulla presente domanda, nella parte in cui è richiesta l'affermazione del diritto all'esonero alla produzione della documentazione e quello all'autocertificazione.

Tali domande costituiscano un'azione di accertamento finalizzate alle modalità di documentazione di alcuni dei requisiti indispensabili per la domanda di attribuzione della domanda di cittadinanza, ai sensi dell'art. 5 del l.lgs. n. 91 del 1992, rispetto alla quale deve ritenersi sussistere la giurisdizione di questa AGO.

Ed invero, come da tempo chiarito in giurisprudenza (Cassazione, sez. unite civili, Sentenza n. 1000 del 27/01/1995), in tema di acquisto della cittadinanza italiana "iuris communicatione", il diritto soggettivo del coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano affievolisce ad interesse legittimo solo in presenza dell'esercizio, da parte della pubblica amministrazione, del potere discrezionale di valutare l'esistenza di motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica che ostino a detto acquisto, con la conseguenza che, una volta precluso l'esercizio di tale potere - a



seguito dell'inutile decorso del termine previsto (un anno dalla presentazione dell'istanza, in base all'art. 4 secondo comma, legge n. 123 del 1983, elevato a due anni, per il primo triennio di applicazione di detta legge, in forza dell'art. 6 legge citata, e definitivamente, in forza dell'art. 8, comma secondo, legge n. 91 del 1992) -, in caso di mancata emissione del decreto di acquisto della cittadinanza, come di rigetto della relativa istanza, ove si contesti la ricorrenza degli altri presupposti tassativamente indicati dalla legge, sussiste il diritto soggettivo, all'emanazione dello stesso, per il richiedente che può adire il giudice ordinario per far dichiarare, previa verifica dei requisiti di legge, che egli è cittadino.

Ebbene, nel caso in esame appare evidente che, in sede di valutazione della domanda di riconoscimento della cittadinanza, dopo l'esame della documentazione offerta dall'attrice, il Ministero ben potrà esercitare il proprio potere autoritativo, di verifica dell'inesistenza di motivi di sicurezza ostativi alla concessione della cittadinanza, senza essere in alcun modo pregiudicato dall'eventuale accertamento del diritto dell'istante a esser esonerata dall'acquisizione del certificato di nascita e di quello penale.

Nel merito, l'attrice ha posto a fondamento dell'invocato diritto - alla esenzione dall'obbligo di acquisire tali certificazioni presso l'autorità consolare del Sierra Leone e all'autocertificazione dei relativi requisiti di legge - il proprio *status* di soggetto ammesso alla protezione sussidiaria, deducendo che, ancorché solo per i soggetti titolari del più pregnante status di rifugiati politici il Ministero dell'Interno abbia, con propria circolare k.60.1. del 23 dicembre 1994, stabilito il diritto degli stessi alla invocata esenzione, la stessa andrebbe estesa, per identità di *ratio*, a tutti i soggetti ammessi alla protezione internazionale, ivi compresi quelli ammessi alla protezione sussidiaria.



Essa ha invocato, a sostegno della propria tesi, l'art. 25 della Convenzione di Ginevra, in forza del quale "se un rifugiato ha normalmente bisogno, per l'esercizio di un diritto dell'assistenza di autorità straniere cui egli non si può rivolgere, gli Stati Contraenti sul cui territorio l'interessato risiede vigileranno che siffatta assistenza gli sia concessa sia dalle proprie autorità, sia da un'autorità internazionale" e che "i documenti o gli attestati in tal modo rilasciati sostituiscono gli atti ufficiali rilasciati a stranieri dalle loro autorità nazionali o per il loro tramite e fanno fede fino a prova del contrario".

Sottolinea come, successivamente al riconoscimento della protezione sussidiaria alla stessa attrice, il legislatore italiano, nel d.lgs. n. 18 del 2014, in attuazione della direttiva 2011/95/UE, avesse equiparato, in molti altri aspetti lo status di titolare della protezione sussidiaria a quello di rifugiato. Evidenziando come nel proprio paese di provenienza la pratica dell'infibulazione riguardi e il 90% delle donne, e che pertanto anche il solo contatto con le ambasciate risultasse pericoloso per l'attrice, in quanto in tal modo essa segnalerebbe la sua presenza in Italia.

La domanda è fondata, sia pure in base a considerazioni parzialmente diverse da quelle addotte dall'attrice.

Quanto alla riferita, parziale assimilazione, con la normativa statale - introdotta dal d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, in attuazione della Dir. 13 dicembre 2011, n. 2011/95/UE, - della protezione sussidiaria allo *status* di rifugiato, si osserva che l'assimilazione tra le due forme di protezione introdotta da tale normativa non può ritenersi di carattere generale, ma deve ritenersi limitata agli aspetti, evidenziati dall'attrice, della durata della protezione e delle modalità del diritto al ricongiungimento familiare. Deve poi essere esclusa, poi, la diretta applicabilità della Convenzione di Ginevra, ancorché i principi ispiratori della stessa possano



tornare utili per l'analisi del quadro normativo.

Il diritto alla autocertificazione, invocato dall'attrice, o meglio l'esenzione di soggetti ammessi alla protezione internazionale dall'obbligo di chiedere alle autorità, anche consolari, dello Stato di origine, documentazione amministrativa, trova il suo unico fondamento positivo, in Italia, nella circolare del Ministero dell'Interno k.60.1. del 23 dicembre 1994, che prevede "Si precisa che possono essere esonerati dall'esibizione degli atti esteri originali (atto di nascita e certificato penale) gli stranieri che siano stati riconosciuti rifugiati politici del Governo Italiano".

Il fatto che la circolare, risalente al 1994, sia rivolta ai rifugiati politici, pur non avallando, in base un'interpretazione letterale, la tesi dell'attrice non consente neppure di escluderne la fondatezza. Il diritto all'esenzione, infatti, non può trovare in tale fonte secondaria il fondamento di una sua esclusione in via assoluta per i titolari della protezione sussidiaria, e deve essere accertato facendo ricorso ad argomenti desunti dalla legislazione vigente, anche ovviamente quella primaria, e soprattutto con riguardo alla *ratio* e alle differenze dei due diversi istituti di protezione internazionale.

In tale prospettiva deve evidenziarsi che, come pacifico in giurisprudenza (Cassazione, sentenza n. 6503 del 20/03/2014, Ordinanza n. 16275 del 20/06/2018), in tema di protezione internazionale dello straniero, l'esame comparativo dei requisiti necessari per il riconoscimento dello "status" di rifugiato politico ovvero per il riconoscimento della protezione sussidiaria evidenzia un diverso grado di personalizzazione del rischio oggetto di accertamento, atteso che nella protezione sussidiaria si coglie, rispetto al rifugio politico, una attenuazione del nesso causale tra la vicenda individuale ed il rischio rappresentato, sicché, in



relazione alle ipotesi descritte alle lettere a) e b) dell'art. 14 del d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, l'esposizione dello straniero al rischio di morte o a trattamenti inumani e degradanti, pur dovendo rivestire un certo grado di individualizzazione, non deve avere i caratteri più rigorosi del "fumus persecutionis", mentre, con riferimento all'ipotesi indicata nella lettera c) del medesimo articolo, la situazione di violenza indiscriminata e di conflitto armato nel paese di ritorno può giustificare la mancanza di un diretto coinvolgimento individuale nella situazione di pericolo.

E' tale sostanziale differenza a giustificare il fatto che, per i soli rifugiati politici il Ministero dell'interno abbia inteso formalizzare il diritto all'esenzione dalla richiesta di attestati e certificati alle autorità dello stato estero, dato che per i rifugiati politici, in cui il fumus persecutionis è più individualizzato, si può ritenere probabile che il solo contatto con tali autorità, anche consolari, e il conseguente propalarsi della notizia dell'esistenza in Italia della cittadina straniera, possa esporre la stessa ad un concreto rischio di persecuzione, e presumibile che l'autorità – anche consolare – straniera – o non possa, o non voglia, offrire al rifugiato la protezione "nazionale".

Tuttavia, se per il rifugiato tale pericolo è presunto, ciò non significa che per il soggetto ammesso alla protezione sussidiaria debba essere necessariamente escluso. Anche perché, dato che – com'è evidente nel caso in esame - il mancato riconoscimento della protezione massima può derivare dalla mancata dimostrazione di una persecuzione individualizzata (nelle forme della *probatio semiplena* descritte nell'art. 3 del d.lgs. 251 del 2007, come recentemente modificato nel 2014), non può escludersi che, nella diversa sede della richiesta di esenzione, qual è il presente giudizio, la titolare della protezione possa offrire una



dimostrazione concreta del pericolo che corre con il semplice contatto con le autorità consolari dello Stato di provenienza.

D'altra parte, il diritto vigente deve essere interpretato alla luce della stessa Convenzione di Ginevra, che all'art. 25 prevede che se "un rifugiato ha normalmente bisogno, per l'esercizio di un diritto dell'assistenza di autorità straniere cui egli non si può rivolgere, gli Stati Contraenti sul cui territorio l'interessato risiede vigileranno che siffatta assistenza gli sia concessa sia dalle loro proprie autorità sia da un'autorità internazionale" e che "Le autorità indicate nel paragrafo 1 rilasciano o fanno rilasciare ai rifugiati, sotto il loro controllo, i documenti o gli attestati che sono normalmente rilasciati a uno straniero dalle sue autorità nazionali o per il loro tramite" e che "I documenti o gli attestati in tal modo rilasciati sostituiscono gli atti ufficiali rilasciati a stranieri dalle loro autorità nazionali o per il loro tramite e fanno fede fino a prova del contrario" e che al successivo art. 27 prevede che gli Stati Contraenti rilascino documenti d'identità a tutti i rifugiati che risiedono sul loro territorio.

Ebbene, tali norme, pur essendo inapplicabili al caso in esame - non essendo ovviamente le autorità italiane in possesso delle informazioni desunte dal casellario penale dello Stato estero o dagli atti dello Stato civile - sono espressione di una sicura considerazione dell'esigenza di evitare, ai soggetti destinatari della protezione internazionale, di interfacciarsi con le autorità del proprio stato per ottenere documenti amministrativi e in tal modo esporsi a gravi danni o persecuzioni ulteriori.

Un'importante conferma, nel diritto positivo italiano, che tale avvertita esigenza di protezione sia riscontrabile in tutte le situazioni di protezione internazionale (pur nella gradata tutela offerta ai titolari dello *status* di rifugiato politico e ai titolari



della protezione sussidiaria) si rinvia nella disposizione dell'art. 24 del D.Lgs. 19/11/2007, n. 251.

Tale norma disciplina il titolo di viaggio per stranieri, ossia il permesso, equipollente al passaporto nazionale, con il quale lo straniero è autorizzato a viaggiare in tutti i paesi del mondo ad esclusione di quello di provenienza, introdotto, in attuazione della Convenzione di Ginevra, con Circolare n. 48 del 31 ottobre 1961 dal Ministero degli Esteri. La norma, invero, stabilisce che, mentre per i titolari dello *status* di rifugiati tale titolo di viaggio sia concesso automaticamente, per i titolari della protezione sussidiaria esso sia rilasciato dalla Questura competente quando sussistono fondate ragioni che non consentono al titolare dello *status* di protezione sussidiaria di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza, quindi con una verifica da effettuare con riferimento alle peculiarità della situazione (in tal senso, v. TAR Salerno, 3.1.2018, n.13).

Va sottolineato che il riconoscimento discrezionale di tale titolo da parte del Ministero dell'Interno si fonda sull'accertamento in concreto dello stesso pericolo di contatto con le autorità consolari dello Stato estero di provenienza, che si invoca a sostegno della richiesta di esenzione dall'obbligo di documentazione.

Infatti, come si evince dalla lettura della citata Circolare n. 48 del 1961, tale Titolo viene riconosciuto "solo dopo che l'interessato abbia provato di esser nell'impossibilità di ottenere un passaporto dalle autorità del Paese di appartenenza", ovviamente da intendersi a causa dell'ostilità di tali autorità o dai pericoli di possibili danni o persecuzioni conseguenti al contatto con tali autorità.

Se tale è, dunque, il grado di protezione offerto dal sistema vigente ai destinatari della protezione sussidiaria (non automatica ma riconoscibile previo accertamento



caso per caso, nelle ipotesi di accertata impossibilità o rischio di grave danno), appare verosimile interpretare estensivamente tale obbligo di verifica anche al caso, del tutto analogo, del diritto all'esenzione dall'obbligo di documentare i presupposti di cui all'art. 5 del d.lgs. 92 del 1992.

Pertanto, nel caso in esame - esclusa in concreto l'esistenza di una situazione di impossibilità -, deve verificarsi se ricorrano le condizioni di un rischio di danno grave alla persona, mediante contatto con le autorità consolari, che sono il fondamento dell'esenzione disposta presuntivamente dal Ministero per i rifugiati - e che deve esser dimostrata nel caso dei titolari di protezione sussidiaria.

Ebbene, dalla documentazione allegata alla domanda si evince che la stessa, in sede di audizione davanti alla Commissione territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Siracusa, aveva riferito di persecuzioni dalla stessa subita in quanto appartenente all'etnia Fulani e in quanto moglie del Sig. [REDACTED] (a sua volta oggetto di persecuzioni individuali consistenti nell'uccisione dello zio e nella spoliazione di terreno ed animali, in minacce con il fucile): persecuzioni, consistenti nel rapimento e sequestro di persona della [REDACTED] unitamente al marito, e nel successivo stupro della stessa, con conseguente interruzione di una gravidanza in atto.

Indubbiamente, se la [REDACTED] avesse presentato oggi (dopo la riforma del 2014) domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, avrebbe avuto forse maggiore possibilità di ottenere il riconoscimento di tale *status*. Tale *status* infatti era stato da lei chiesto sulla base di una ricostruzione piuttosto analitica e dettagliata della situazione di persecuzione e delle tappe del lungo viaggio che l'hanno portata in Italia, pur non documentata.

Sebbene tale valutazione sfugga alla competenza di questo Tribunale, per esser



stata già risolta correttamente, in base al diritto all'epoca vigente, dal giudice naturale, deve tuttavia in questa sede evidenziarsi che dalle circostanziate dichiarazioni della donna emerge che i coniugi [REDACTED] dopo aver sporto denuncia alle autorità del Sierra Leone, pur avendo ottenuto l'intervento delle forze dell'ordine a propria tutela, contro gli esponenti delle etnie rivali, andavano incontro a gravi persecuzione da parte di esponenti di tali etnie, consistite in un sequestro di persona e in uno stupro. Il che lascia supporre che, quanto meno, la protezione delle autorità nazionali si sia rivelata insufficiente e inefficace.

Anche il contatto con le autorità consolari del Sierra Leone, alle quali la [REDACTED] dovrebbe rivolgersi per ottenere la documentazione necessaria alla domanda di cittadinanza, potrebbe rivelarsi potenzialmente pericoloso, non potendosi escludere che attraverso tale consolato – il quale indubbiamente per le certificazioni si interfaccerebbe con le autorità politiche locali – si determini una fuga di informazioni verso esponenti, anche violenti appartenenti alle etnie Mendes e Shebro, maggioritarie in Sierra Leone.

Va poi evidenziato che la [REDACTED] risulta aver recentemente ottenuto il riconoscimento del titolo di viaggio previsto dall'art. 24 del d.lgs. 251 del 2007, ossia, come si è visto, del permesso di viaggiare, equipollente al passaporto nazionale, con il quale la [REDACTED] è autorizzata a viaggiare in tutti i paesi del mondo ad esclusione del Sierra Leone.

Lo spontaneo riconoscimento di tale presidio costituisce un evidente conferma del fatto che lo stesso Ministero dell'interno – che nel presente giudizio, rimanendo contumace, ha rinunciato a offrire elementi di segno contrario - , per il tramite della Questura competente, abbia invece già ritenuto meritevole di tutela e protezione – sia pure a diverse finalità - l'esigenza di dispensare la [REDACTED] dal



contatto con le autorità nazionali e, dunque, il pericolo di una impossibilità di ottenere il passaporto (dunque di un danno grave).

Si osserva, del resto che, come pacifico in giurisprudenza, il riconoscimento di tale titolo di viaggio presuppone l'accertamento, da parte del Ministro degli Esteri, del fatto che la [REDACTED] non abbia pendenze verso la giustizia od obblighi verso la famiglia (come richiesto dalla Convenzione di Ginevra e dalla citata circolare n. 48 del 1961. Pertanto, la circostanza che la stessa disponga di tale titolo deve ritenersi un ulteriore elemento favorevole al riconoscimento del diritto della [REDACTED] all'esenzione dall'onere di documentazione.

Deve pertanto affermarsi il diritto di [REDACTED] ad esser esentata dall'obbligo di rivolgersi all'Ambasciata della Sierra Leone in Italia o di far ritorno a detto Paese per ottenere le certificazioni necessarie all'ottenimento della cittadinanza e, dunque, di esser esentata - limitatamente agli atti esteri originali (certificato di nascita e certificato penale) - dall'obbligo, attualmente previsto dall'art. 9-bis del d.Lgs. n. 92 del 1992, allegare alla domanda "la certificazione comprovante il possesso dei requisiti richiesti per legge"; e il diritto della stessa di produrre, a sostegno della propria domanda di cittadinanza *ex* art. 5, una autocertificazione relativamente al possesso di tali requisiti, relativamente alla propria nascita (luogo, data, paternità, maternità) e ai precedenti penali riportati nel proprio paese.

Il Ministero dell'interno, pertanto, nel pieno esercizio dei propri poteri di accertamento, procederà ad esaminare nel merito la domanda tenendo conto di tali autocertificazioni, in luogo degli atti esteri originali.

Le spese del giudizio sono poste a carico della parte soccombente e liquidate come in dispositivo, in base alle tariffe vigenti (valori medi, complessità alta).



P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza ed eccezione disattesa o assorbita, così dispone:

1. Dichiara il diritto di [REDACTED] ad esser esentata dall'obbligo di allegare, a sostegno della propria domanda di riconoscimento della cittadinanza, il certificato di nascita e il certificato penale, e di produrre, in luogo di tali certificati, dell' autocertificazione, con propria firma autenticata, del possesso dei requisiti di legge;
2. Condanna il Ministero dell'Interno al pagamento, nei confronti dell'attrice, delle spese di lite, che liquida in € 13.430,00, oltre spese generali, Iva CPA, e spese vive in € 120,00.

Roma, 12 novembre 2019

Il Giudice

dott. Ettore Favara

