

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente _____ nato in _____, ha impugnato il provvedimento del 22 agosto 2019, notificato il 3 ottobre 2019, reso dal Ministero dell'Interno – Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Padova ed ha chiesto fosse accertato e dichiarato il suo diritto al riconoscimento dello status di rifugiato ovvero, in subordine, il diritto alla protezione sussidiaria di cui al D. Lgs. n. 251/2007 o il riconoscimento del diritto all'asilo ex art. 10 Cost. ovvero il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Egli, di etnia moba e religione musulmana, ha riferito di avere lasciato il proprio paese per problemi verificatesi tra la sua etnia moba e i gourma. Quest'ultimi reclamavano le terre lavorate dalla sua famiglia. Nel 2010 non avendo rispettato la richiesta dei gourma di lasciare il terreno, questi hanno attaccato la sua famiglia. Nello scontro hanno perso la vita due suoi fratelli mentre lui e i suoi genitori riuscivano a fuggire lasciando il Togo.

Teme il rientro nel suo paese in quanto non ha più né casa né famiglia.

Con il provvedimento impugnato la domanda svolta veniva rigettata in quanto la vicenda narrata dal ricorrente era apparsa generica, contraddittoria e poco credibile sotto diversi profili.

Il ricorrente lamenta che la Commissione non avrebbe adeguatamente valutato la sua vicenda personale e la sua credibilità.

Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio mediante il deposito della documentazione relativa alla fase amministrativa svoltasi dinanzi alla Commissione.

Il Pubblico Ministero ha concluso per l'infondatezza della domanda.

Nel corso dell'audizione giudiziale il ricorrente ha dichiarato:

"AD quando è partito dal suo paese? R dal Togo sono partito il 4 giugno 2010

AD quando è arrivato in Italia? R il 23 giugno 2017 in Sicilia, poi al centro di accoglienza il 26 giugno.

AD Dove è stato in questi 7 anni? R in Libia.



AD E' partito dal Togo avendo come meta la Libia? R Sì

AD come ha fatto a pagarsi il viaggio per arrivare sino in Italia? R ho pagato un trafficante arabo

AD Lei lavorava in Libia? R sì, facevo il muratore, ho sempre lavorato per tutti quei 7 anni, ero pagato regolarmente.

AD perché ha deciso di partire dalla Libia? R quando la guerra era scoppiata via via la situazione è peggiorata e nel 2013, 2014 sono cominciati grandi problemi per i civili. Ti entravano in casa scardinando le porte per rubare, ti rapivano, ti imprigionavano senza ragione, violentavano le donne. Io avevo paura oltre che per me anche per mia moglie.

AD C'era con lei anche sua moglie? Sì, mi ero fatto raggiungere.

AD siete partiti tutti e due? Sì, e tutti e due e siamo arrivati in Italia, dove poi ho avuto due bambini un maschio che ha ora 2 anni e una bambina di appena un mese e mezzo.

ADR abitiamo a Padova in un appartamento gestito da una cooperativa, assieme a un'altra famiglia

AD perché è venuto via dal Togo ? R la mia famiglia aveva problemi con i vicini per la terra. Noi eravamo considerati stranieri perché i miei genitori si sono installati in una terra che non era la loro.

AD nel senso che l'hanno occupata? No, i miei nonni già abitavano lì, ma i miei bisnonni provenivano da Fada Courma, erano di un'altra etnia, la gourma appunto, sono andati nel villaggio perché lì erano tutti gourma, mentre io ero moba

AD Perché era moba se i suoi nonni erano gourma? R perché mia madre e mio padre sono moba.

AD Qualcuno della tua famiglia ha sposato un moba? R forse, io non lo so. Abbiamo sempre parlato moba

AD quali sono i problemi che incontrerebbe se dovesse tornare in Togo ? R là non avrei nessuno, la nostra terra è stata presa da altri. Ci sono sempre problemi tra i moba e i gourma

AD sta lavorando? no."

2. Occorre, preliminarmente, evidenziare come la circostanza che l'audizione del ricorrente sia stata effettuata da un giudice onorario non determina alcuna nullità del procedimento, dal momento che ai sensi



dell'art. 10, commi 10 e 11, del D. Lgs. n. 116/2017 tale attività rientra tra i compiti delegabili al giudice onorario, in considerazione dell'analogia con l'assunzione dei testimoni e del carattere esemplificativo dell'elencazione ivi contenuta; inoltre, i giudizi in materia di protezione internazionale non rientrano tra quelli che non possono essere assegnati ai giudici onorari ai sensi dell'art. 11 del D. Lgs. n. 116/2017. Sotto altro profilo, non rileva che il giudice onorario non faccia parte del collegio giudicante giacché il principio di immutabilità del giudice opera con esclusivo riferimento al momento in cui la causa è introitata in decisione e non viene violato per il fatto che il collegio in tale momento abbia una composizione diversa da quella di precedenti fasi processuali; né può discorrersi di un'illegittima subdelega da parte del giudice togato a quello onorario, in considerazione del fatto che l'art. 3, comma 4-bis, del d.l. n. 13/2017 prevede che il giudice togato è "designato" alla trattazione della controversia e non "delegato" dal Collegio (cfr. Cass., SS.UU., n. 5425/2021, che ha così definitivamente superato l'indirizzo contrario prospettato da Cass. n. 24362/2020, peraltro non condiviso, con riguardo ad un precedente di questo Tribunale, da Cass. n. 29629/2020).

3. Deve anzitutto osservarsi che l'oggetto del presente giudizio non è la legittimità formale del diniego impugnato, ma l'esistenza del diritto del ricorrente all'ottenimento della protezione internazionale o umanitaria, pertanto eventuali le doglianze di carattere formale sono comunque irrilevanti.

Infatti non si tratta di un "giudizio sull'atto" ma di un "giudizio sul rapporto", e il giudice deve comunque esaminare la situazione concreta al fine di verificare se all'interessato possa essere riconosciuta una delle forme di protezione previste dal D. Lgs. n. 251/2007 o dal D. Lgs. n. 286/1998.

4. In punto di diritto, occorre premettere che il D. Lgs. n. 251/2007 – attuativo della direttiva 2004/83 CE recante le norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale – disciplina sulla base dei principi già espressi dalla Convenzione di Ginevra del 28.7.1951 (ratificata con la legge n. 722/1954 e modificata dal Protocollo di New York del 31.1.1967 ratificato con la legge n. 95/1970) la



materia della protezione internazionale e ne fissa le regole sostanziali.

L'art. 2, lett. a), del D. Lgs. cit. definisce la protezione internazionale e la identifica nelle due forme dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, delineando un sistema pluralistico delle misure di protezione internazionale (Cass. n. 26887/2013), che, da un lato, trovano fondamento nella *vis persecutoria* posta a base del rifugio politico e, dall'altro lato, sono fondate su requisiti che prescindono dalla *vis persecutoria* mediante il riconoscimento della protezione sussidiaria; e della misura residuale atipica di protezione internazionale del permesso umanitario, la cui previsione è stata dettata proprio dall'esigenza d'includere nel sistema della protezione internazionale situazioni di pericolo di danno grave per l'incolumità personale o altre rilevanti violazioni dei diritti umani delle persone, non riconducibili al modello persecutorio del rifugio, perché generate da situazioni endemiche di conflitto e violenza interna, dall'inerzia o connivenza dei poteri statuali o da condizioni soggettive di vulnerabilità non emendabili nel paese di provenienza.

È, quindi, definito 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 apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno"* (art. 2, lett. e).

L'art. 7 del D. Lgs. n. 251 del 2007 ha specificato che gli *"atti di persecuzione"* devono essere sufficientemente gravi per la loro natura e frequenza da rappresentare una violazione grave dei diritti umani e possono, in via esemplificativa, essere costituiti da atti di violenza fisica e psichica, provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari discriminatori per la loro natura o per le modalità di applicazione, azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie, rifiuto dei mezzi di tutela giuridica, azioni giudiziarie in conseguenza di rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto quando questo possa comportare la commissione di crimini, atti specificamente diretti contro un genere



sessuale o contro l'infanzia.

La protezione sussidiaria viene, invece, riconosciuta in presenza di un danno grave ricorrente nelle sole ipotesi tassativamente indicate dall'art.14 del D. Lgs. n. 251/2007, ossia:

- a) di condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;
- b) la tortura o altra forma di trattamento inumano o degradante;
- c) la minaccia grave ed individuale alla vita della persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno od internazionale.

L'art. 5 del D. Lgs. n. 251/2007 prevede che responsabili sia degli atti persecutori che danno diritto allo status di rifugiato, sia del danno grave che dà diritto al riconoscimento della protezione sussidiaria possano essere tanto lo Stato che partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio e soggetti non statuali se i primi o le organizzazioni internazionali non possono o non vogliono fornire protezione contro persecuzioni o danni gravi.

Spetta al richiedente specificare, ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. n. 251/2007, oltre a tutti i fatti che riguardano il paese di origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, altresì la situazione individuale e le circostanze personali rilevanti, mentre sussiste un dovere di cooperazione del giudice nell'accertamento dei fatti rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale, assistito da una maggiore ampiezza dei poteri istruttori officiosi (art. 8 del D. Lgs. n. 251/2007); a fronte di istanza motivata e "*per quanto possibile*" documentata del ricorrente, il dovere di cooperazione impone al giudice di accertare la situazione reale del paese di provenienza mediante l'esercizio di poteri officiosi d'indagine e di acquisizione documentale e di valutare la credibilità soggettiva del richiedente non sulla base della mera mancanza di riscontri oggettivi, ma alla stregua dei criteri stabiliti nell'art. 3, comma 5, del D. Lgs. n. 251/2007 (verifica dell'effettuazione di ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; deduzione di un'idonea motivazione sull'assenza di riscontri oggettivi; non contraddittorietà delle dichiarazioni rispetto alla situazione del paese; presentazione tempestiva della domanda; attendibilità intrinseca) (*ex plurimis*, Cass. n. 16202/2012; nonché Cass. n. 28153/2017).



Sulla scorta di ciò si ritiene che debba essere dimostrato, con sufficiente attendibilità, quantomeno il fondato timore da parte del richiedente di essere perseguitato (Cass., SS.UU., n. 4674/1997) e si richiede che egli esponga la personale vicenda senza contraddizioni, che la stessa risulti essere compatibile con la situazione generale del paese di origine e, soprattutto, che vengano effettuati tutti gli sforzi possibili per circostanziare la domanda formulata (Cass. SS.UU. n. 27310/2008).

L'ordinamento italiano, accanto alla protezione internazionale, prevedeva e prevede ulteriori forme di tutela di cittadini stranieri che presentano particolari condizioni di vulnerabilità, che, rispetto allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria si ponevano e si pongono in rapporto di complementarietà.

Inizialmente, e fino al 5.10.2018, data di entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, il sistema era completato dalla protezione umanitaria, ai sensi del combinato disposto dell'art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008 e dell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 286/1998, nella formulazione anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1 del d.l. n. 113/2018.

L'art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008 prevedeva che la Commissione Territoriale, nei casi in cui non avesse accolto la domanda di protezione internazionale, ma ritenesse comunque sussistenti "gravi motivi di carattere umanitario" dovesse trasmettere gli atti al Questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 285/1998.

Quest'ultima norma prevedeva a sua volta che la concessione della protezione umanitaria fosse subordinata all'esistenza di "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano", ossia, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, una particolare situazione di vulnerabilità che, pur non potendo legittimare la concessione dello status di rifugiato o della protezione comunitaria, comunque imponeva allo Stato il riconoscimento di una particolare forma di protezione, alla luce delle disposizioni costituzionali e internazionali a cui era vincolato lo Stato italiano. Si trattava, dunque, di una misura connotata dai caratteri della residualità (potendo essere applicata quanto non vi fossero i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale) e dell'atipicità, in



quanto non vi era una specifica tassativizzazione delle fattispecie nelle quali poteva essere riconosciuta, ma l'utilizzo di una clausola che si potrebbe definire "aperta" e che l'operatore doveva riempire di contenuti in relazione alle peculiarità del singolo caso concreto.

Quanto all'individuazione delle fattispecie di vulnerabilità che legittimavano il riconoscimento della protezione umanitaria, si poteva far riferimento a talune delle ipotesi previste dall'art. 19 del D. Lgs. n. 286/1998, che prevedeva:

a) il divieto di espulsione verso paesi dove lo straniero corresse il rischio di essere perseguitato per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali o di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non fosse protetto dalla persecuzione (comma 1);

b) il divieto di espulsione verso paesi dove lo straniero rischiasse di essere sottoposto a tortura, tenuto conto dell'esistenza di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani (comma 1.1, introdotto dalla legge n. 110/2017);

c) il divieto di espulsione, salvo per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, nei confronti di minori di anni diciotto (salvo il diritto di seguire il genitore o l'affidatario espulsi) e delle donne in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi alla nascita del figlio e del marito convivente;

d) l'espulsione con "modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate" di "persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali".

I casi a) e b) si presentavano come sovrapponibili ai presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 14, lett. a) e b), del D. Lgs. n. 251/2007, per cui venivano in rilievo quando tali forme di protezione non potevano essere riconosciute, tipicamente la presenza dei reati ostativi previsti dagli artt. 10 e 16 del D. Lgs. n. 251/2007, in applicazione del principio di non refoulement.

La giurisprudenza di legittimità aveva individuato a titolo di esempio



le ipotesi di cittadini stranieri affetti da patologie gravi, madri con figli minori, persone impossibilitate ad autodeterminarsi anche nelle scelte più elementari nel proprio paese (cfr. Cass. n. 26887/2013).

Il Ministero dell'Interno, nella circolare n. 3716 del 30.7.2015, sempre a titolo esemplificativo, aveva individuato il pericolo di esposizione a tortura o a trattamenti inumani e degradanti in caso di rimpatrio, il richiedente che presentava gravi condizioni psico-fisiche o affetto da gravi patologie che non potevano essere adeguatamente trattate nel Paese di origine, la temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o della zona di origine che non potesse essere ricondotta al concetto di conflitto armato rilevante ai fini della protezione sussidiaria, la sussistenza di gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza e la situazione familiare del richiedente asilo da valutare ai sensi dell'art. 8 C.E.D.U., tenendo in particolare considerazione la durata nel tempo e la stabilità dei legami familiari e personali (madri di minori).

Da ultimo, era stato chiarito dalla giurisprudenza di legittimità che ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria poteva venire in rilievo anche l'integrazione sociale del richiedente, con la precisazione, tuttavia, che essa non era di per sé sola sufficiente, ma doveva essere una circostanza valutata unitamente ad altre; in particolare, era necessario operare una valutazione comparativa della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente con riferimento al Paese di origine in raffronto alla situazione di integrazione raggiunta nel Paese di accoglienza, al fine di verificare se il rimpatrio potesse determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani al di sotto del nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale.

Una situazione di vulnerabilità, in particolare, poteva ricorrere nel momento in cui, in caso di rimpatrio, il richiedente si trovasse di una condizione di mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza in cui non fosse radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare le esigenze ineludibili della vita personale, quale quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standard minimi per un'esistenza dignitosa (cfr. Cass. n. 4455/2018 e successive pronunce conformi, il cui orientamento è stato definitivamente avallato da Cass.,



SS.UU., n. 29459/2019).

Il sistema veniva modificato, a decorrere dal 5.10.2018, dall'art. 1 del d.l. n. 113/2018, che abrogava l'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostituendolo con dei permessi di soggiorno c.d. "speciali" da rilasciarsi per specifiche esigenze di carattere umanitario ossia le cure mediche (art. 19, comma 2, lett. d-bis, del D. Lgs. n. 286/1998), le calamità (art. 20-bis del D. Lgs. n. 286/1998), atti di particolare valore civile (art. 42-bis del D. Lgs. n. 286/1998) e le ipotesi di operatività dei divieti di espulsione previsti dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998 (c.d. "protezione speciale").

Il legislatore, inoltre, rimodulava e riconduceva ai permessi di soggiorno per casi speciali altre fattispecie già contemplate dal D. Lgs. n. 286/1998, ossia i permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale (art. 18), per le vittime di violenza domestica (art. 18-bis) e per i soggetti in condizione di particolare sfruttamento lavorativo (art. 22, comma 12-quater).

Per la fattispecie della protezione speciale, peraltro, veniva mantenuta e adattata la norma di raccordo con la protezione internazionale di cui all'art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008, per cui, se la Commissione, pur non concedendo e della protezione internazionale, reputava comunque sussistenti i presupposti previsti dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998 trasmetteva gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale.

Il legislatore, dunque, sostituiva la clausola "aperta" contenuta nell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 286/1998 con delle ipotesi tassative, pur mantenendo il connotato della residualità di tali forme di protezione.

Secondo quanto specificato dalla giurisprudenza di legittimità, in virtù del principio di irretroattività previsto dall'art. 11 disp. prel. c.c., le innovazioni di cui si è appena dato conto avrebbero trovato applicazione soltanto alle domande di protezione internazionale presentate successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, ossia dopo il 5.10.2018.

Quelle presentate anteriormente, invece, avrebbero dovuto essere valutate sulla base della previgente formulazione dell'art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008 e dell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 286/1998 e



dell'interpretazione che di tali disposizioni era stata data dalla giurisprudenza; laddove, poi, fosse accertato il diritto del ricorrente all'ottenimento di tale forma di protezione, il Questore avrebbe dovuto rilasciare un permesso di soggiorno con la dicitura "casi speciali" e soggetto alla disciplina e all'efficacia temporale di cui all'art. 1, comma 9, del d.l. n. 113/2018 (cfr., ex multis, Cass. n. 4890/2019, il cui orientamento è stato avallato da Cass., SS.UU., n. 29460/2019).

L'art. 1 del d.l. n. 130/2020, a far data dal 22.10.2020, ha ulteriormente modificato il sistema, sostanzialmente ampliando i casi in cui possono essere riconosciuti i permessi di soggiorno per casi speciali, con l'obiettivo di superare i dubbi di compatibilità con l'art. 10 Cost. sollevati da parte della dottrina all'indomani dell'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018.

Per quanto di interesse, è stato innanzitutto modificata la clausola generalissima contenuta nell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 286/1998, specificando che, nel rifiutare o revocare il permesso di soggiorno anche sulla base di accordi internazionali resi esecutivi in Italia, "quando" il richiedente "non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti", deve comunque essere "fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano" [art. 1, comma 1, lett. a), del d.l. n. 130/2020, che ha introdotto tale inciso].

In secondo luogo, è stato modificato l'ambito applicativo del divieto di espulsione previsto dall'art. 19, comma 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998, estendendolo dal rischio di tortura (sola fattispecie contemplata dalla versione originaria della norma introdotta dall'art. 1 del d.l. n. 113/2018) anche all'ipotesi di fondato timore di sottoposizione a trattamenti inumani e degradanti.

Sotto altro profilo, è stato specificato, altresì, che l'espulsione non è consentita *"qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica"*, tenuto conto *"della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami*



familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine".

Sotto quest'ultimo profilo, si può fondatamente ritenere che, così disponendo, il legislatore ha codificato l'orientamento della giurisprudenza di legittimità che, nella vigenza della protezione umanitaria, ammetteva che potesse darsi rilievo, ancorché non esclusivo e con i limiti che sopra si sono visti, all'elemento dell'integrazione sociale ai fini della valutazione dell'esistenza di una situazione di vulnerabilità.

Tale ricostruzione, infatti, individuava nel diritto alla vita privata e familiare previsto dall'art. 8 della Convenzione europea per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo il referente normativo a cui agganciare il riconoscimento della protezione umanitaria, e tale referente normativo risulta puntualmente richiamato dalla nuova formulazione dell'art. 19, comma 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998.

Correlativamente, risulta ampliato anche l'ambito applicativo del permesso di soggiorno per protezione speciale, giacché resta ferma la previsione per cui, in caso di rigetto della domanda di protezione internazionale ma di sussistenza dei presupposti di operatività dei divieti di espulsione di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, la Commissione deve trasmettere gli atti al Questore per il rilascio di tale titolo di soggiorno (nuovo art. 19, comma 1.2, del D. Lgs. n. 286/1998, art. 1, comma 1, lett. e), nn. 1 e 2, del d.l. n. 130/2012).

A differenza del regime previgente, il permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale ha durata biennale (e non più annuale) e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, salvo che non sia stato rilasciato per la presenza di cause ostative al riconoscimento della protezione internazionale [cfr. rispettivamente nuovi art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008 e art. 6, comma 1-bis, lett. a), del D. Lgs. n. 286/1998, a loro volta introdotti rispettivamente dall'art. 2, comma 1, lett. e), n. 2 e dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 130/2020].

In terzo luogo, il permesso di soggiorno per cure mediche ai sensi dell'art. 19, comma 2, lett. d-bis), del D. Lgs. n. 286/1998 può essere ora rilasciato nel caso in cui l'interessato versi in "gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante



pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza”, mentre la formulazione previgente era più restrittiva e richiedeva la sussistenza di “condizioni di salute di particolare gravità” [art. 1, comma 1, lett. e), n. 3, del d.l. n. 130/2020].

È stato espressamente previsto che nel caso in cui ricorrano tali presupposti ma non quelli per il rilascio della protezione internazionale, la Commissione trasmetta gli atti al Questore per il rilascio del titolo di soggiorno [nuovo art. 32, comma 3.1, del D. Lgs. n. 25/2008, introdotto dall’art. 2, comma 1, lett. e), n. 3, del d.l. n. 130/2020].

In quarto luogo, il permesso di soggiorno per calamità ai sensi dell’art. 20-bis del D. Lgs. n. 286/1998 può essere conseguito dallo straniero che debba far ritorno verso una situazione di “grave” (e non più solo “eccezionale”) *“calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza”* ed è stato eliminato il divieto di conversione dello stesso in permesso di soggiorno per motivi di lavoro [art. 1, comma 1, lett. f), del d.l. n. 130/2020], rendendo possibile ciò ai sensi del nuovo art. 6, comma 1-bis, lett. b), del D. Lgs. n. 286/1998 [introdotto dall’art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 130/2020].

Il legislatore, inoltre, ha mantenuto ferme le altre fattispecie di permesso di soggiorno per casi speciali previste dal D. Lgs. n. 286/1998 che si sono elencate in precedenza e anche il permesso di soggiorno per assistenza minori di cui all’art. 31, comma 3, del medesimo D. Lgs., introducendo anche per quest’ultima figura una norma di raccordo secondo cui la Commissione che, pur negando la protezione internazionale, ritiene sussistenti i presupposti per l’applicazione di tale norma, ne dà notizia alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni [nuovo art. 32, comma 3.2, del D. Lgs. n. 25/2008, introdotto dall’art. 2, comma 1, lett. e), n. 3, del d.l. n. 130/2020].

L’art. 15 del d.l. n. 130/2020, infine, prevede che le modifiche apportate alla norma in materia di rifiuto o di revoca del permesso di soggiorno e all’ambito applicativo della protezione speciale, del permesso di soggiorno per cure mediche e del permesso di soggiorno per calamità – ossia l’art. 1, comma 1, lett. a), e) ed f), del medesimo d.l. – si applichino “anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto avanti alle commissioni territoriali, al questore e alle sezioni



specializzate dei tribunali, con esclusione dell'ipotesi prevista dall'articolo 384, comma 2 del codice di procedura civile", ossia di giudizi di rinvio a seguito di annullamento del decreto da parte della Corte di Cassazione.

L'inequivoca e onnicomprensiva formulazione letterale della norma induce a ritenere che le modifiche apportate dal d.l. n. 130/2020 si applichino a tutte le domande di protezione internazionale, anche a quelle presentate anteriormente all'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018.

Ne consegue che la domanda di protezione umanitaria presentata dal ricorrente dovrà essere valutata alla luce della normativa sopravvenuta.

Da ultimo, occorre rilevare che, anteriormente alle innovazioni introdotte dall'art. 1 del d.l. n. 113/2018, la giurisprudenza aveva ritenuto che non vi fosse più alcun margine di residuale applicazione del disposto di cui all'art. 10, comma 3, Cost., evidenziando che il diritto di asilo era stato interamente attuato e regolato attraverso la previsione della protezione internazionale e della protezione umanitaria (in questo senso cfr. Cass. n. 10686/2012 e n. 16362/2012).

Successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, parte della dottrina aveva ipotizzato una "riespansione" dell'ambito applicativo del diritto d'asilo per quelle fattispecie nelle quali si poteva in precedenza riconoscere la protezione umanitaria ma non erano state considerate dal d.l. n. 113/2018. L'ipotesi più importante era quella del diritto al rispetto della vita privata e familiare e dell'integrazione sociale, che però il d.l. n. 130/2020 ha espressamente preso in considerazione, per cui, alla luce delle recenti modifiche normative, si può sostanzialmente ritenere che il diritto di asilo continui ad essere completamente esaurito dalla protezione internazionale e dalle varie figure dei permessi di soggiorno per casi speciali contemplate dal legislatore.

5. Nel merito, i dubbi manifestati dalla Commissione sulla credibilità dell'interessato appaiono condivisibili.

La Commissione Territoriale riteneva che la storia narrata non appariva credibile per i seguenti motivi:

Non credibili e pertanto rigettati gli elementi alla base della scelta di lasciare il paese nel 2010. Dalle fonti non emerge un conflitto continuo e generalizzato tra le due etnie individuate dal richiedente. Sulla base delle sue dichiarazioni inoltre la situazione non sembra avere i caratteri di un



conflitto, ma piuttosto di una situazione di tensione che ci sarebbe nel villaggio, tensione che però non sfocerebbe in attacchi al di fuori di quello riferito. Il singolo episodio raccontato, in cui troverebbero la morte i fratelli, non è molto chiaro nelle dinamiche, soprattutto per ciò che concerne la posizione del richiedente e degli altri familiari. Più che un attacco premeditato sembra una discussione molto accesa poi sfociata in violenza che non viene circostanziata dal richiedente. Rimangono poi molto lacunose le fasi immediatamente successive che non fanno ritenere verosimile la vicenda. Il richiedente e i genitori scapperebbero subito senza aspettare, non farebbero denuncia, ma allo stesso tempo non organizzerebbero minimamente il viaggio che li porterà in Burkina. Non è detto neppure se siano stati costretti a fuggire con tanta fretta in ragione del fatto di essere inseguiti dagli aggressori, situazione che però non si evince dalle altre dichiarazioni.

La Commissione dava comunque atto che il coniuge del ricorrente è beneficiario di protezione internazionale e che il ricorrente avrebbe potuto richiedere il ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 30 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, secondo la previsione dell'art. 22 comma terzo del d.lgs. 251/07.

Le pertinenti osservazioni della Commissione Territoriale appaiono oggettivamente fondate e vertono su particolari fondamentali della vicenda, inficiando in maniera radicale la credibilità della versione resa dal ricorrente.

Va confermato, del resto, che le principali fonti sul Togo (cfr. infra par. 5.1.) non riportano episodi di conflitto tra il Moba e i Gourma, che, peraltro, secondo la prospettazione del ricorrente risalirebbero al 2010, e che il ricorrente non ha fornito alcuna plausibile spiegazione alla circostanza che, secondo quanto da lui sostenuto, i suoi bisnonni erano di etnia gourma e si sarebbero legittimamente inseriti in un insediamento abitato da quell'etnia, mentre i suoi genitori sarebbero entrambi moba.

Va ricordato che relativamente alle dichiarazioni rese dal ricorrente Cass Ord n. 10 del 04/01/2021 insegna che *"In tema di protezione internazionale e umanitaria, la valutazione di credibilità delle dichiarazioni del richiedente non è affidata alla mera opinione del giudice ma è il*



risultato di una procedimentalizzazione legale della decisione, da compiersi non sulla base della mera mancanza di riscontri oggettivi, ma alla stregua dei criteri indicati nell'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 251 del 2007 e, inoltre, tenendo conto "della situazione individuale e della circostanze personali del richiedente" (di cui all'art. 5, comma 3, lett. c), del d.lgs. cit.), con riguardo alla sua condizione sociale e all'età, non potendo darsi rilievo a mere discordanze o contraddizioni su aspetti secondari o isolati quando si ritiene sussistente l'accadimento, sicché è compito dell'autorità amministrativa e del giudice dell'impugnazione di decisioni negative della Commissione territoriale, svolgere un ruolo attivo nell'istruzione della domanda, disancorandosi dal principio dispositivo proprio del giudizio civile ordinario, mediante l'esercizio di poteri-doveri d'indagine officiosi e l'acquisizione di informazioni aggiornate sul paese di origine del richiedente, al fine di accertarne la situazione reale."

Ed in particolare sottolineando che come affermato da Cass. Ord. n. 28782 del 16/12/2020 "... nella valutazione di credibilità delle dichiarazioni del richiedente, i criteri di giudizio elencati dall'articolo 3, comma 5, del d.lgs. n. 251 del 2007 sono indicativi e non tassativi e vincolanti per il giudice di merito, sicché resta consentito reputare non credibile lo straniero che richieda protezione internazionale anche laddove il suo racconto soddisfi tutti i criteri suddetti e, tuttavia, il giudice ritenga - con un apprezzamento di fatto insindacabile in sede di legittimità, se non nei limiti dell'art. 360, comma 1, n. 5, c. p. c. - che l'inattendibilità sia dimostrata da altre diverse fonti di prova, ivi compreso il contegno processuale della parte, ai sensi dell'art.116 c.p.c.."

Peraltro , va precisato che "In materia di protezione internazionale, una volta esclusa la credibilità intrinseca della narrazione offerta dal richiedente asilo alla luce di riscontrate contraddizioni, lacune e incongruenze, non deve procedersi al controllo della credibilità estrinseca - che attiene alla concordanza delle dichiarazioni con il quadro culturale, sociale, religioso e politico del Paese di provenienza, desumibile dalla consultazione di fonti internazionali meritevoli di credito - poiché tale controllo assolverebbe alla funzione meramente teorica di accreditare la mera possibilità astratta di eventi non provati riferiti in modo assolutamente non convincente dal richiedente", pur considerando che



(Cfr Cass. Ord. n. 24183 del 02/11/2020) *L'art. 3, comma 5, lett. e), del d.lgs. n. 251 del 2007, là dove prevede che, ai fini della valutazione di credibilità, si deve verificare anche se il richiedente sia "in generale attendibile", va interpretato nel senso che il racconto debba essere considerato credibile "nel suo insieme", attribuendo all'espressione "in generale" utilizzata dalla norma il valore semantico di "complessivamente" o "globalmente", benché non si possa escludere, in astratto, che una specifica incongruenza, per il ruolo della circostanza narrata, possa inficiare del tutto la valutazione di credibilità del ricorrente."*

Nel caso di specie, come risultante dalle considerazioni in precedenza esposte, la versione del ricorrente appare profondamente minata da contraddizioni ed incongruenze, che non riguardano certamente elementi secondari o di scarsa rilevanza e che, invece, svalutano in complesso l'intera credibilità di quanto riferito dal richiedente asilo.

La mancanza di credibilità dell'interessato e la natura delle ragioni di fuga dedotte impediscono di ravvisare i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato, che presuppone l'allegazione e la dimostrazione di un fondato timore di persecuzione nel Paese d'origine a causa della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza ad un gruppo sociale ovvero per le opinioni politiche professate, nel caso di specie assenti.

5.1. Va, inoltre, respinta la domanda di protezione sussidiaria.

Innanzitutto non ricorrono i requisiti di cui alle lett. a) e b) dell'art 14 del D. Lgs. n. 251/2007, perché il ricorrente non ha prospettato il credibile rischio di subire la condanna a morte o l'esecuzione della medesima o il rischio di sottoposizione a pena di morte o a tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante.

Quanto al requisito di cui alla lett. c) dell'art. 14 del D. Lgs. n. 251/2007, ovvero la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violazione indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale, occorre ricordare che in una nota del gennaio 2008, l'UNCHR (Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati) ha precisato che l'espressione violenza indiscriminata o generalizzata fa riferimento all'esercizio della violenza non mirato ad un oggetto o a un individuo specifico e che con l'espressione persone minacciate da violenza



Indiscriminata si intendono le persone che, al di fuori del paese di origine, non possono rientrare a cause di un rischio reale (e non solo astratto) di subire minacce alla vita, all'integrità fisica o alla libertà a cause di tale violenza.

In quest'ottica, sempre secondo l'UNCHR, il "valore aggiunto" di questa ipotesi consiste nella capacità di fornire protezione da rischi gravi derivanti da una situazione generale, piuttosto che da rischi che interessino un individuo in particolare, sicché *"anche se le domande di protezione vengono valutate in una procedura di asilo individuale, l'eleggibilità per la protezione sussidiaria ... dovrebbe riguardare i rischi che minacciano (potenzialmente) interi gruppi di persone"*.

Nondimeno, la Corte di Giustizia ha precisato che l'operatività della ipotesi di cui alla lettera c) non sempre è subordinata alla condizione che l'interessato fornisca la prova che egli è interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale.

Infatti, è possibile *"in via eccezionale"* considerare provata l'esistenza della minaccia giacché *"qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, valutato dalle autorità nazionali competenti impegnate con una domanda di protezione sussidiaria o dai giudici di uno Stato membro, raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese o nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio, un rischio effettivo di subire la detta minaccia"* (sentenza 17.2.2009, causa n. C-465/2007, Elgafaji c. Paesi Bassi; sentenza 30.1.2014, causa n. C-285/2012, Diakité, con specifico riferimento alla definizione di conflitto armato interno; cfr. Cass. n. 8281/2013).

Per quanto concerne la nozione di *"conflitto armato interno"*, la Corte di Giustizia ha chiarito che *"in assenza di qualsivoglia definizione ... la determinazione del significato e della portata di questi termini deve essere stabilita, conformemente ad una consolidata giurisprudenza della Corte, sulla base del loro significato abituale nel linguaggio corrente, prendendo in considerazione il contesto nel quale sono utilizzati e gli obiettivi perseguiti dalla normativa in cui sono richiamati"* e che pertanto *"la nozione di conflitto armato interno si riferisce ad una situazione in cui le forze governative di uno Stato si scontrano con uno o più gruppi armati o*



nella quale due o più gruppi armati si scontrano tra loro”, con esclusione – tuttavia - delle violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti dell’uomo (sentenza 30.1.2014, causa n. C-285/2012, Diakité).

Sempre secondo la giurisprudenza comunitaria, *“la constatazione dell’esistenza di un conflitto armato non deve essere subordinata ad un livello determinato di organizzazione delle forze armate presenti o ad una durata particolare del conflitto, dal momento che la loro esistenza è sufficiente affinché gli scontri in cui sono impegnate tali forze armate generino il livello di violenza menzionato al punto 30 della presente sentenza dando, così, origine ad un effettivo bisogno di protezione internazionale del richiedente che corre un rischio fondato di subire una minaccia grave e individuale alla propria vita o persona”* e non è nemmeno necessario che *“tale conflitto possa essere qualificato come conflitto armato che non presenta un carattere internazionale ai sensi del diritto internazionale umanitario e ... che l’intensità degli scontri armati, il livello di organizzazione delle forze armate presenti o la durata del conflitto siano oggetto di una valutazione distinta da quella relativa al livello di violenza che imperversa nel territorio in questione”* (sentenza 30.1.2014, causa n. C-285/2012, Diakité).

La fattispecie in esame, peraltro, non può essere oggetto di interpretazione analogica o estensiva, e pertanto si deve ritenere, da un lato, che i rischi a cui è esposta in generale la popolazione o una parte della popolazione di un paese di norma non costituiscono di per sé una minaccia individuale da definirsi come danno grave (Considerando 26 della Direttiva 2004/83/CE e Considerando 35 della Direttiva 2011/95/UE) e, dall’altro, che una mera situazione di instabilità politica non può essere assimilabile all’ipotesi del conflitto armato interno (cfr. Cass. 14006/2018).

In ossequio all’obbligo di cooperazione dell’Autorità giudiziaria nell’accertamento dei fatti rilevanti ai fini del giudizio, il Tribunale ha quindi acquisito informazioni aggiornate sulla regione di provenienza del ricorrente.

La situazione nel Togo, prima dell’insorgere della pandemia, risultava tesa dal punto di vista politico anche a causa delle recenti elezioni. Una delle rivendicazioni principali delle proteste, cominciate ad inizio 2017, era il mancato rispetto da parte del già Presidente Faure Gnassingbé del



termine di 3 mandati. Egli è inoltre a capo di una famiglia che si succede alla Presidenza del Togo da 53 anni, e lui stesso è Presidente dal 2005.²⁵

Se inizialmente lo svolgimento della campagna elettorale è stato pacifico, nel periodo 10-19 febbraio 2020, sono stati registrati incidenti violenti che hanno coinvolto presunti sostenitori del partito al potere, Union pour la République (UNIR), i quali hanno impedito ai sostenitori dei partiti di opposizione (Alliance Nationale pour le Changement - ANC) e Le mouvement patriotique pour le développement et la démocratie - MPDD) di svolgere la campagna elettorale in varie città del paese (Bassar – regione Kara, Sotouboua - regione Centrale, Afagnan-Bletta - regione Maritime, Lome - regione Maritime), come risulta dal rapporto *Africa Center for Strategic Studies, Examining Togo's Implausible Election Results*, 02/03/2020.

Il 22 febbraio 2020 si sono tenute le elezioni presidenziali e, secondo i risultati ufficiali approvati dalla Corte costituzionale, il presidente in carica, Faure Essozimna Gnassingbé, ha ottenuto il 70,78% dei voti, seguito da Agbéyomé Kodjo, con il 19,46%. Il signor Kodjo ha contestato i risultati, dichiarando di essere il legittimo vincitore delle elezioni (cfr. *UN Security Council: Activities of the United Nations Office for West Africa and the Sahel; Report of the Secretary-General [S/2020/585]*, 24/06/2020.)

L'istanza presentata alla Corte Costituzionale il 25 febbraio dal candidato giunto secondo alle elezioni è stata rigettata, non essendoci 'prove sufficienti'; nonostante la stessa missione di osservazione elettorale dell'Unione Africana e dell'ECOWAS fosse stata limitata, permettendo l'invio di una dozzina solamente di osservatori internazionali (cfr. *Africa Center for Strategic Studies, Examining Togo's Implausible Election Results*, 02/03/2020).

Il 3 maggio, il Faure Gnassingbé ha prestato giuramento come presidente del Togo.

Le proteste che hanno avuto luogo dopo l'elezione presidenziale del 22 febbraio 2020 tuttavia sono state certamente circoscritte anche per effetto della crisi sanitaria in corso nel Paese. Il primo caso infatti è stato registrato il 7 marzo, e già dal 19 marzo erano proibiti gli assembramenti di più di 100 persone, limitando di fatto anche l'eventuale insorgere delle proteste nelle principali città togolesi (*Republique Togolaise, Le*



Gouvernement décrète 08 mesures de riposte contre la propagation du Coronavirus au Togo, 17/03/2020)

I seguenti incidenti sono stati rilevati utilizzando la funzione Data Export sul portale ACLED DATA, selezionando l'intervallo di tempo 22.02.2020 - 18.09.2020 e la seguente tipologia di incidenti: proteste, sommosse, violenza contro i civili.

Un primo episodio di proteste contro il risultato delle elezioni è stato registrato il 28 febbraio 2020 a Lomé (regione Maritime), ed ha coinvolto i sostenitori del partito di opposizione MPDD, contro i quali le forze dell'ordine hanno lanciato gas lacrimogeno, ferendo ed arrestando alcuni di loro.

Il 9 aprile 2020, un gruppo di giovani sostenitori del partito di opposizione MPDD hanno manifestato a Lomé, incendiando pneumatici e sollevando barricate, contro il fatto che l'esercito e le forze dell'ordine avevano circondato l'abitazione del loro leader. Di nuovo, le forze dell'ordine hanno fatto uso di gas lacrimogeno per disperdere i manifestanti.

Il 21 aprile 2020, dei sostenitori del partito di opposizione MPDD hanno manifestato contro le forze dell'ordine a Lomé, nel tentativo di impedire l'arresto del loro leader nella sua abitazione. I gendarmi hanno di nuovo fatto uso di gas lacrimogeno ed hanno malmenato diversi manifestanti.

Dopo il momento clou dell'arresto del leader MPDD, e nel contesto delle misure contro la pandemia Covid-19, non vi sono registrati altri incidenti fino al 1° agosto, quando, in più città del paese (Danyi Apeyeme, Tokpli, Kpalime - regione Plateaux, Tabligbo - regione Maritime), dei sostenitori del leader del partito di opposizione Rassemblement du Peuple Togolais - RPT hanno manifestato chiedendo che Faure Gnassingbe lasciasse il carico di presidente. Generalmente, le manifestazioni si sono svolte senza episodi di violenza, ad eccezione delle città di Tokpli e Tabligbo, dove le forze dell'ordine hanno fatto uso di gas lacrimogeno e nella città di Tabligbo alcuni manifestanti sono rimasti feriti, mentre altri sono stati arrestati.

In totale, secondo i dati riportati da ACLED, tra gennaio 2020 e il 23 aprile 2021 (ultimi dati disponibili), si sono verificati 88 episodi di violenza



politica, che hanno provocato 14 morti. In particolare: 6 scontri armati (3 morti), 35 proteste (delle quali 26 pacifiche, e 9 con intervento delle forze dell'ordine - 0 morti), 24 sommosse (12 dimostrazioni violente e 12 episodi di violenza collettiva - 5 morti), 18 episodi di attacchi contro civili (6 morti), 5 sviluppi strategici (tra i quali 3 episodi di arresti). Stando ai dati raccolti, la maggior parte delle vittime si sono avute a seguito degli scontri avvenuti con le forze di polizia intervenute per imporre il coprifuoco, o nel corso di manifestazioni violente

Alla luce delle fonti consultate, per quanto concerne il Togo, le informazioni disponibili non consentono di ritenere esistente un conflitto armato nel senso che sopra si è delineato, ma una situazione caratterizzata dall'instabilità e dall'esistenza di episodi di violenza per motivi politici e tensioni tra gruppi etnici, soprattutto in occasione delle elezioni, che culminano in scontri, spesso violenti, tra le forze dell'ordine e i manifestanti sostenitori dei partiti politici, ma che hanno portata e conseguenze circoscritte, che non si estendono all'intera popolazione.

Una tale situazione di instabilità politica e di violazione dei diritti umani da parte della polizia non è dunque assimilabile al concetto di conflitto armato che assurga a livelli di "violenza indiscriminata", come desumibile dai dati disponibili in www.acleddata.com/data-export-tool, e non sussistono pertanto i presupposti per l'accoglimento della domanda di riconoscimento della protezione sussidiaria sotto il profilo di cui alla lett. c) dell'art. 14 del D. Lgs. n. 251/2007.

Ne consegue che la domanda di protezione sussidiaria va rigettata anche sotto questo profilo, anche in considerazione della mancanza di credibilità della vicenda narrata dal ricorrente in punto di coinvolgimento in manifestazioni politiche, che non consentirebbe, comunque, quell'individualizzazione del rischio richiesta dalla giurisprudenza sopra richiamata.

5.2. In ordine al richiesto riconoscimento in via autonoma del diritto di asilo ex art. 10 della Costituzione, l'istanza va rigettata in quanto, per orientamento pacifico della giurisprudenza di legittimità *"Con la pronuncia n. 10686 del 2012 al diritto costituzionale di asilo è stata riconosciuta natura sostanziale e se ne è ritenuta compiuta l'attuazione proprio attraverso l'attuale sistema pluralistico della protezione internazionale,*



comprensivo anche della misura residuale del permesso umanitario. Ha affermato questa Corte che "Il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo "status" di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario,[ora per casi speciali, ma a norma del DL 130/20, restringendo il potere di rifiuto o revoca del permesso di soggiorno al richiedente, quando ciò sia incompatibile con gli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato Italiano] ad opera della esaustiva normativa di cui al D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 251, adottato in attuazione della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, e di cui al D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 5, comma 6". Ne consegue che la domanda avente ad oggetto il riconoscimento delle condizioni di rilascio del permesso umanitario costituisce parte integrante di quella relativa al diritto d'asilo"; ne consegue che non vi è più margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'art. 10, terzo comma della Costituzione, in chiave processuale o strumentale, a tutela di chi abbia diritto all'esame della sua domanda di asilo alla stregua delle vigenti norme sulla protezione.

5.3. Quanto infine alla domanda di protezione umanitaria, ribadito quanto sopra in merito all'applicabilità retroattiva del d.l. n. 130/2020, va osservato che l'esistenza di un fondato timore di persecuzione o di sottoposizione a tortura o a trattamenti inumani o degradanti non può essere desunta dalla specifica vicenda personale narrata, in ragione della scarsa credibilità del ricorrente.

Anche con riferimento alla protezione speciale, invero, *mutatis mutandis*, può trovare applicazione l'indirizzo della giurisprudenza di legittimità formatosi con riferimento alla protezione umanitaria, secondo cui *"la non credibilità e genericità del racconto del ricorrente ... costituiscono ... motivi sufficienti anche per negare la protezione di cui trattasi, che deve ovviamente poggiare su specifiche e plausibili ragioni di fatto"* (Cass. n. 27438/2016).

Nondimeno, va osservato che, ai fini dell'integrazione, il ricorrente ha prodotto certificato di matrimonio ed attestazioni di nascita dei due bambini in Italia.

A tale proposito, va segnalato Cass. 22 gennaio 2021 n. 1347 che ha



ritenuto: *"Rientra tra i presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria la condizione del richiedente che conviva in Italia con moglie e figlio minore, non valendo ad escluderlo il disposto dell'art. 31. terzo comma, del d.lgs. n. 286 del 1998, quando uno dei fattori valorizzati dal richiedente sia proprio il legame familiare con la prole, tenuto conto della elasticità dei parametri entro i quali si muove la protezione umanitaria e che, ai sensi dell'art. 8 Cedu, la vita familiare va intesa come diritto di vivere insieme affinché i relativi rapporti possano svilupparsi normalmente. (Nella specie, la S.C. ha cassato la pronuncia del tribunale che aveva escluso la configurabilità della protezione umanitaria, senza avere valutato la circostanza, riferita dal richiedente in sede di audizione, di essere convivente con moglie e figlio in un centro di accoglienza) "*

Ritiene il Collegio che la citata giurisprudenza della S.C. sia applicabile anche a seguito delle modifiche dell'art. 19 D. L.vo n. 286/1998, disposte con D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni dalla L. 18 dicembre 2020, n. 173, che ha disposto (con l'art. 15, comma 1) che *"le presenti modifiche si applicano anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del D.L. medesimo avanti alle commissioni territoriali, al questore e alle sezioni specializzate dei tribunali, con esclusione dell'ipotesi prevista dall'articolo 384, comma 2, del codice di procedura civile."* e che, nel caso di specie, sia ravvisabile una particolare condizione di vulnerabilità (un figlio di età minore, abbandono dello stato di origine da molti anni, convivenza stabile con la propria compagna fuori dal centro di accoglienza), che consente il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale.

Va ricordato, ancora una volta, che l'art. 19, comma 1.1. D. L.vo n. 286/1998 prevede che *"non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*



europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine".

Nel caso di specie, l'espulsione dal territorio nazionale del ricorrente comporterebbe certamente, per le ragioni esposte, una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare.

D'altra parte, quelli precedentemente richiamati nel comma 1.1. dell'art. 19, sono parametri di valutazione della sussistenza di fondati motivi per ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una compromissione di quel diritto, costituiscono una sorta di codifica degli elementi che erano stati elaborati dalla giurisprudenza per individuare e sostanziare la generale previsione della protezione umanitaria e, come tutti i parametri, sono degli indicatori della situazione di rischio (*"ai fini della valutazione...si tiene conto"*) predeterminati dal legislatore, senza che necessariamente l'assenza di uno o di più di tali indicatori possa comportare un'automaticità della decisione che deve essere sempre rimessa ad una valutazione complessiva della situazione soggettiva del richiedente asilo.

Sarebbe, del resto, incostituzionale ritenere che la nuova formulazione del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale riducesse l'area di operatività della precedente protezione umanitaria, tenuto conto della natura ricognitiva dell'accertamento in questione e della circostanza che una simile considerazione appare è del tutto coerente con *"l'ampia ed univoca elaborazione giurisprudenziale riguardante il permesso umanitario e la sua intima connessione con il diritto d'asilo costituzionale. La qualificazione giuridica di diritto soggettivo perfetto appartenente al catalogo dei diritti umani, di diretta derivazione costituzionale e convenzionale, è stata affermata e mantenuta costante dalle S.U. di questa Corte a partire dall'ordinanza n.19393 del 2009 fino alle più recenti (ex multis S.U.5059 del 2017; 30658 del 2018; 30105 del 2018; 32045 del 2018; 32177 del 2018)"*, come affermato da Cass. 19 febbraio 2019 n. 4890.



In conclusione, svolgendo il giudizio comparativo richiesto dall'art. 19, comma 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998, deve ritenersi che l'allontanamento del ricorrente dal territorio nazionale sarebbe in contrasto con il suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, tenuto conto della nascita delle figlie in Italia e della convivenza con la compagna, della mancanza dal Paese d'origine da oltre cinque anni (tenuto conto anche del tempo trascorso in Libia), della assenza di apprezzabili legami con tale paese, del basso livello di istruzione, del fatto che in Togo non svolgeva alcuna attività lavorativa e che si è radicato in modo sufficientemente stabile nel territorio italiano alla luce del percorso di integrazione intrapreso.

Ne consegue che va accertato il diritto del ricorrente al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale e che gli atti vanno trasmessi al Questore per le determinazioni di competenza.

6. Per quanto concerne la liquidazione delle spese di lite, occorre tener conto che, in ogni caso in cui la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato sia vittoriosa in una controversia civile proposta contro un'amministrazione statale, l'art. 133 del D.P.R. osta alla pronuncia di una sentenza di condanna al pagamento delle spese, dovendo la liquidazione degli onorari e delle spese in favore del difensore della parte ammessa avvenire seguendo il procedimento di cui all'art. 82 del medesimo D.P.R., e quindi con istanza di liquidazione al giudice del procedimento (Cass. n. 30876/2018 e n. 18583/2012), previo accertamento dei presupposti di legge.

Nel caso di specie, con separato provvedimento, su richiesta di parte, è stata disposta l'ammissione del ricorrente al patrocinio a spese dello Stato, nonostante l'inammissibilità della domanda dichiarata dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Venezia, per cui nessuna decisione va adottata in questa sede sulle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale di Venezia, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando sull'impugnazione del provvedimento della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Padova, così provvede:

- Accoglie il ricorso presentato da _____ e, per



l'effetto, accerta il diritto dello stesso alla concessione del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale, trasmettendo gli atti al Questore per le determinazioni di competenza;

- Nulla sulle spese
- Riserva di liquidare, con separato decreto, il compenso del difensore del ricorrente, ammesso al patrocinio a spese dello Stato, previo accertamento dei presupposti di legge.

Si comunichi al ricorrente, alla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Padova nonché al Pubblico Ministero

**Venezia, così deciso nella camera di consiglio del
26/08/2021**

IL PRESIDENTE EST.
Dott. Salvatore Laganà

