



TRIBUNALE DI VENEZIA
SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE,
PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LIBERA CIRCOLAZIONE
DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

N. 3760/2018 R.G.

Il Tribunale, in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott.ssa Tania Vettore	Presidente
dott. Fabio Doro	Giudice
dott.ssa Paola Salmaso	Giudice relatore

nella causa iscritta al **N. 3760/2018 R.G.** promossa con ricorso ai sensi dell'art. 35-*bis* del D. Lgs. n. 25/2008 depositato in data 13/04/2018 da:

(c.f. _____ ; Codice CUI: ; ID:), con l'avv. VIGATO EVA ,
ricorrente,

contro

COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE DI PADOVA (c.f. 92274710281), con il funzionario delegato dott. ROCCOBERTON ANTONELLO ,

resistente,

e con l'intervento

del **PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA PROCURA DELLA REPUBBLICA DI VENEZIA,**

interveniente,

ha pronunciato il seguente

DECRETO

Il ricorrente, nato in Togo, ha impugnato il provvedimento del 23.02.2018, reso dal Ministero dell'Interno – Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Verona – Sezione di Padova, che ha rigettato la sua domanda di protezione internazionale e, sotto altro profilo, non ha ravvisato i presupposti per la trasmissione degli atti al Questore per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Egli, in audizione amministrativa, ha riferito di aver lasciato il proprio paese per le minacce di morte subite dal padre della fidanzata , a seguito della morte di questa per un procurato aborto clandestino. Egli ha riferito di essere fuggito dalla sua città (Sokodé) dopo avere appreso il 27 luglio 2016 dalla fidanzata che non si sentiva bene a causa delle bevande abortive che stava assumendo in concerto con il ricorrente e che per tale ragione la sua famiglia, all'oscuro di tutto, aveva deciso di portarla in ospedale per farla visitare. Raggiunto il Benin, il 29 luglio 2016 egli contattava il fratello , residente a Sokodé, apprendendo che era deceduta e che il padre della stessa con altre persone si erano recate a casa sua per cercarlo e non trovandolo avevano aggredito il fratello e minacciato la famiglia che avrebbe ucciso l' qualora fosse rientrato in Togo.

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, anche alla luce della situazione generale del Paese di provenienza.

Insiste affinché sia accertato e dichiarato il suo diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

In data 25/3/2019 si è tenuta l'audizione giudiziale del ricorrente.

Il ricorso è fondato nei limiti di cui si dirà.

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, al fine di potere desumere se gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave, mentre sussiste un dovere di cooperazione del giudice nell'accertamento dei fatti rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale e 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-doveri 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'ideale 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 e 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 esso 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 complementarità.

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 la 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.

Così ricostruito il quadro normativo di diritto sostanziale, deve essere svolta un'ulteriore premessa sotto il profilo processuale.

Invero, in considerazione della recente pronuncia n. 24362/2020, con cui la Suprema Corte ha affermato la configurabilità di un'ipotesi di nullità del procedimento giurisdizionale e, di conseguenza, del decreto decisorio emanato all'esito del medesimo, ritenendo configurabile un vizio di costituzione del giudice ai sensi dell'art. 158 c.p.c., qualora l'attività di audizione del richiedente asilo, delegata al giudice relatore/istruttore, sia stata poi da quest'ultimo ulteriormente delegata ad un giudice onorario, il Collegio evidenzia che la questione è stata recentemente risolta dalle Sezioni Unite, le quali hanno confermato l'orientamento dominante. La Suprema Corte ha, infatti, affermato: *"1.3.1. - Detto orientamento muove dalla corretta considerazione che il giudice onorario legittimamente svolge attività istruttoria delegata dal giudice professionale, essendo ciò espressamente previsto dal già richiamato art. 10, commi 10 e 11, dlgs. 116/2017, a mente dei quali: «10. Il giudice onorario di pace coadiuva il giudice professionale a supporto del quale la struttura organizzativa è assegnata e, sotto la direzione e il coordinamento*

del giudice professionale, compie, anche per i procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice professionale, provvedendo, in particolare, allo studio dei fascicoli, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale ed alla predisposizione delle minute dei provvedimenti. Il giudice onorario può assistere alla camera di consiglio.

11. Il giudice professionale, con riferimento a ciascun procedimento civile e al fine di assicurarne la ragionevole durata, può delegare al giudice onorario di pace, inserito nell'ufficio per il processo, compiti e attività, anche relativi a procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, purché non di particolare complessità, ivi compresa l'assunzione dei testimoni, affidandogli con preferenza il compimento dei tentativi di conciliazione, i procedimenti speciali previsti dagli artt. 186-bis e 423, primo comma, del codice di procedura civile, nonché i provvedimenti di liquidazione dei compensi degli ausiliari e i provvedimenti che risolvono questioni semplici e ripetitive».

L'assunzione dell'audizione del richiedente asilo rientra senza dubbio tra i compiti delegabili al giudice onorario, attesa l'evidente analogia con l'assunzione dei testimoni e il carattere esemplificativo dell'elencazione di cui sopra.

1.3.2. - Né la validità del processo è inficiata dalla circostanza che il giudice onorario, delegato all'attività istruttoria, non fa poi parte del collegio giudicante. Da tempo, infatti, è consolidato nella giurisprudenza di questa Corte l'avviso che nei procedimenti camerali - qual è quello di cui qui si discute, ai sensi dell'art. 3, comma 4-bis, d.lgs. 13/2017 e dell'art. 35-bis, comma 9, d.lgs. 25/2008, cit. - il principio dell'immutabilità del giudice, sancito dall'art. 276 cod. proc. civ., opera con esclusivo riferimento al momento in cui la causa è introitata in decisione, e pertanto non viene violato per il fatto che il collegio in tale momento abbia una composizione diversa da quella di precedenti fasi processuali (Cass., Sez. I, nn. 545 del 1981, 2350 del 1990, 19216 del 2005; Sez. II, n. 452711984), sicché non rileva la circostanza che il giudice che ha proceduto all'attività istruttoria non faccia poi parte del collegio giudicante (Cass., Sez. I, nn. 7757 del 1990, 20166 del 2004, 5060 del 2007, 16738 del 2011..). La rilevanza dell'articolazione del giudizio civile in fasi, ai fini del principio di immutabilità del giudice, è del resto esplicitata nella stessa disciplina fondamentale dell'immutabilità del giudice nel processo civile, quella dettata per il rito ordinario dall'art. 276, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ.: a mente del quale alla decisione «possono partecipare soltanto i giudici che hanno assistito alla discussione», non anche all'istruzione.

1.3.3. - La tesi, poi, del carattere sub-delegato dell'attività del giudice onorario assegnato all'ufficio per il processo, formulata da Cass. 24363/2020, cit., e contestata dal Procuratore generale nelle sue conclusioni scritte, non persuade.

L'art. 3, comma 4-bis, d.l. 13/2017 (riportato testualmente sopra, al § 1 della narrativa in fatto) parla di designazione, disposta dal presidente della sezione specializzata in favore di un componente

del collegio, per la trattazione della controversia; non parla cioè di delega, come invece si legge, ad esempio, nell'art. 350, comma primo, cod. proc. civ. sul giudizio di appello («il presidente del collegio può delegare per l'assunzione dei mezzi istruttori uno dei suoi componenti»), o nell'art. 15, commi secondo e sesto, legge fallim. nel testo attualmente in vigore, quanto al procedimento prefallimentare («...se vi è delega alla trattazione ai sensi del sesto comma...»); «Il tribunale può delegare al giudice relatore l'audizione delle parti»). Né trova qui applicazione la previsione della delega dell'assunzione dei mezzi istruttori disposta dal presidente del collegio in favore di uno dei suoi componenti, ai sensi dell'art. 3, comma 2, d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, con riferimento al rito sommario di cognizione: rito che nelle controversie di protezione internazionale non trova più applicazione, a seguito dell'abrogazione dell'art. 19 del medesimo decreto ad opera del d.l. n. 13/2017, che ha dedicato al rito della protezione internazionale una disciplina apposita, contenuta appunto nel già richiamato art. 3, comma 4-bis, nonché nell'art. 35-bis d.lgs. n. 25/2008, inserito dall'art. 6, comma 1, lett. g).

La designazione, com'è noto, è istituto diverso dalla delega: quest'ultima consiste nel conferimento al delegato dell'esercizio di un potere che spetta al delegante; la prima, invece, consiste nella indicazione del soggetto investito di un potere che è sin dall'origine suo, non già del designante. Il legislatore ha cioè stabilito che, di regola, la trattazione della controversia di protezione internazionale non sia collegiale, bensì affidata ad uno dei componenti del collegio, così come, nel rito ordinario di cognizione, la trattazione della causa non è compito del collegio, bensì del giudice istruttore, che non è un delegato del collegio.

La trattazione di cui all'art. 3, comma 4-bis, d.l. n. 13/2017 comprende certamente l'audizione del richiedente asilo e l'attività istruttoria in generale. Il termine "trattazione" è di per sé suscettibile

di accezione ampia, come conferma l'esempio dei già richiamati commi secondo e sesto dell'art. 15 legge fallim.: la «trattazione ai sensi del sesto comma», richiamata al comma secondo, infatti, testualmente comprende «l'audizione delle parti» e si estende anche «all'ammissione e all'espletamento dei mezzi istruttori richiesti dalle parti o disposti d'ufficio» (comma sesto). Nulla lascia intendere che nell'art. 3, comma 4-bis, cit., il termine sia stato invece usato in una particolare accezione restrittiva, che del resto contraddirebbe le dichiarate finalità di semplificazione ed accelerazione delle procedure poste a base del decreto-legge. Il componente del collegio giudicante, designato dal presidente della sezione per la trattazione, è dunque titolare di poteri propri, includenti anche l'assunzione dell'audizione del richiedente asilo. Questa, pertanto, ben può essere da lui delegata al giudice onorario senza che sia violato il divieto di subdelega.

1.3.4. - Resta da darsi carico dell'argomento usato con maggior convinzione dal ricorrente per contestare la legittimità dell'assunzione dell'audizione del richiedente asilo ad opera del giudice onorario inserito nell'ufficio per il processo; argomento consistente, come si è visto, nella necessità che il giudice che ha assunto l'audizione faccia poi parte del collegio giudicante - dal

quale invece è escluso il giudice onorario delegato - affinché possa riferire agli altri componenti del collegio quegli "elementi di comunicazione non verbali", che egli avrebbe avuto l'opportunità di cogliere e la cui valorizzazione sarebbe a fondamento della stessa previsione della videoregistrazione del colloquio con la commissione territoriale, nell'art. 14 d.lgs. 25/2008, cit., nonché dell'obbligo di rinnovare l'audizione, in caso di mancanza della videoregistrazione, davanti al tribunale ai sensi dell'art. 35-bis, comma 11. Ora, se è vero che un riferimento ai «risvolti non verbali» delle dichiarazioni del richiedente asilo figura effettivamente nel precedente di questa Corte richiamato dal ricorrente (Cass., Sez. I, n. 17717 del 2018), è anche vero che tale riferimento non è stato operato a dimostrazione della necessità del rinnovo dell'audizione da parte del tribunale, dato che il precedente in questione ha poi concluso, al contrario, nel senso che la non disponibilità della videoregistrazione del colloquio del richiedente con la commissione territoriale non impone, di per sé, il rinnovo del colloquio con il tribunale, bensì la sola convocazione dell'udienza di comparizione delle parti, come testualmente disposto dal richiamato comma 11 dell'art. 35-bis. In ogni caso, gli elementi di comunicazione non verbali delle dichiarazioni orali non ricevono, nel processo civile, la valorizzazione pretesa dal ricorrente, come è dimostrato dal fatto che l'ordinamento processuale civile non prevede che del collegio giudicante faccia necessariamente parte il giudice che ha proceduto all'istruzione, secondo quanto già osservato sopra (§ 1.3.2). Né potrebbe ritenersi che tale regola, valevole in generale per il processo civile, sia derogata nello specifico campo della protezione internazionale. Manca, invero, qualsiasi dato testuale che lo autorizzi e mancano, altresì, indicazioni o spunti ermeneutici in tal senso negli stessi lavori preparatori della disciplina legislativa di riferimento, i quali non contengono alcun richiamo agli elementi di comunicazione non verbali, valorizzati dal ricorrente. Nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del d.l. n. 13/2017, la nuova previsione (poi di fatto, peraltro, mai attuata) della videoregistrazione del colloquio con la commissione territoriale è motivata, assieme ad altre novità introdotte dal medesimo decreto, esclusivamente con generiche finalità acceleratorie (con le quali peraltro contrasterebbero, come già si è osservato, le invocate modalità procedurali) (in questi termini Cass. Sezioni Unite 26/02/2021 n. 5425).

Deve essere svolta un'ulteriore premessa sotto il profilo processuale.

Occorre precisare, infatti, che il fatto che il ricorrente abbia chiesto solamente la protezione umanitaria e, in subordine, la protezione speciale non influisce sull'attribuzione della controversia al Tribunale in composizione collegiale.

L'art. 3, comma 4-bis, del d.l. n. 13/2017, così come modificato dall'art. 1 del d.l. n. 113/2018, specificando che sono attribuite alla cognizione del collegio “le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti

dall'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, anche relative al mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale a norma dell'articolo 32, comma 3, del medesimo decreto legislativo”.

Nel caso di specie, il ricorrente, pur chiedendo il solo riconoscimento della protezione umanitaria o della protezione speciale, impugna pur sempre il provvedimento della Commissione che non riconosce in suo favore i presupposti per la trasmissione degli atti al Questore ai fini del rilascio della protezione speciale, e dunque non vi può essere alcun dubbio sulla competenza collegiale.

Questa conclusione, d'altronde, trova la sua logica anche nel rapporto tra protezione internazionale e protezione speciale.

L'art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008 prevede che la Commissione trasmetta gli atti al Questore per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale soltanto qualora non vi siano le condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale in una delle due forme disciplinate dal D. Lgs. n. 251/2007.

L'assenza dei presupposti per la concessione dello *status* di rifugiato o di persona ammessa alla protezione sussidiaria rappresentava, dunque, un “presupposto negativo” per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale, che deve essere verificato prima e si affianca al “presupposto positivo” costituito dalla sussistenza di uno dei divieti di espulsione previsto dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998.

Sotto questo profilo, occorre ricordare che il giudizio avverso la decisione della Commissione non è un giudizio “sull'atto”, ossia sulla legittimità formale del provvedimento, ma “sul rapporto”, ossia sulla sussistenza dei presupposti al ricorrere dei quali la legge riconosce il diritto a permanere all'interno del territorio nazionale, per cui, con specifico riferimento alla materia della protezione speciale, il giudice deve interrogarsi sulla sussistenza dei due requisiti che si sono visti sopra, e quindi svolgere un giudizio “in negativo” e “in positivo”.

Di conseguenza, anche quando l'interessato si sia limitato a chiedere la concessione della protezione umanitaria e non abbia contestato il rigetto della domanda di protezione internazionale, il giudice deve comunque verificare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di persona da ammettere alla protezione sussidiaria e la correttezza dell'operato della Commissione, che sono aspetti che vengono di regola scrutinati dal Collegio.

È influente, infine, quanto si è detto sopra in merito all'applicabilità retroattiva delle norme introdotte dal d.l. n. 130/2020, in quanto la stessa opera sul piano sostanziale e non su quello processuale, e le recenti innovazioni normative comunque mantenuto fermo il testo dell'art. 3 del d.l. n. 13/2017.

Nel merito, deve anzitutto osservarsi che le doglianze di carattere formale sollevate dal ricorrente (sottoscrizione del provvedimento da parte del Presidente, omessa traduzione, mancanza di approfondimento istruttorio) sono irrilevanti, dal momento 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.

Ne consegue che non si tratta di un "giudizio sull'atto" ma di un "giudizio sul rapporto", e che l'eventuale accoglimento delle doglianze di ordine formale non esonererebbe questo giudice dal dovere di 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.

Quanto alla vicenda narrata dal ricorrente, il Tribunale ritiene credibile il ricorrente in merito alla zona di provenienza dichiarata, alla luce delle dichiarazioni rese e della lingua parlata, mentre ritiene inattendibile il racconto in relazione agli allegati motivi di fuga dal Togo.

Invero, vanno condivisi i dubbi espressi dalla Commissione Territoriale per le seguenti ragioni.

Innanzitutto, il ricorrente ha rilasciato delle dichiarazioni generiche e non appare credibile che il ricorrente pensasse che la sua ragazza avesse 19 anni, considerato che frequentava ancora la scuola.

Quanto alle fotografie prodotte, in questa sede non è stato allegato nulla al fine di rendere edotto il giudicante in ordine a quanto rappresentano; tuttavia, va evidenziato che la foto che raffigura una salma non è in alcun modo riconducibile alla morte della fidanzata del ricorrente (v. doc. 8).

Nemmeno appare credibile che il fratello abbia atteso molti mesi prima di lasciare il Togo se era in pericolo di vita a causa dell'aggressione e delle minacce subite da parte della famiglia di Fatima.

Infine, la convocazione della Polizia prodotta, priva di data certa e di incerta provenienza, in assenza di alcuna allegazione sul punto, non comprova la veridicità di quanto dichiarato dal ricorrente. Anche se si trattasse di documenti originali, dagli stessi risulta esclusivamente la sua convocazione nel 2016 presso la stazione di polizia ma nessun pericolo concreto è stato allegato in relazione a queste ultime in quanto, anche in sede di

audizione in questo procedimento, il ricorrente ha allegato di temere esclusivamente il padre della ragazza e non ha riferito di essere ricercato dalla polizia, pur essendo in contatto con il padre (v. doc. 7).

Egli, infine, non ha nemmeno tentato di avvalersi della protezione delle autorità ed ha fornito una giustificazione non plausibile: “Perché in ogni parte del Togo dove vado lui ha la forza di farmi del male. Non sono mai andato da nessuno parte oltre a Sokodé”.

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; ne consegue che il relativo status non può essere riconosciuto.

Non può nemmeno essere riconosciuta la protezione sussidiaria.

Innanzitutto non ricorrono i requisiti di cui alle lett. a) e b) dell'art 14 del D. Lgs. n. 251/2007, sia perché il ricorrente non ha prospettato il rischio di subire la condanna a morte o l'esecuzione della medesima sia perché, ad ogni buon conto, egli non è credibile, per le ragioni che si sono esposte sopra, e, in difetto di credibilità, non può nemmeno ritenersi dimostrato il rischio di sottoposizione a pena di morte o a tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante.

Va evidenziato che la “tortura” può essere definita come *“qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenze forti, fisiche o mentali, al fine segnatamente di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso, o è sospettata aver commesso, di intimidirla o di far pressione su di lei o di intimidire o di far pressione su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito”*, con la precisazione che *“tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni o da esse cagionate”* (art. 1 della Convenzione ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, conclusa a New York il 10.12.1984, ratificata dall'Italia con legge n. 498/1988).

Rientrano, invece, nel concetto di trattamenti inumani o degradanti quelle condotte che vanno oltre ciò che è inevitabilmente connesso ad una pena o ad un trattamento illegittimi (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 11 luglio 2006, Jalloh c. Germania, § 68), e la cui gravità deve essere valutata in concreto, tenendo conto di

una serie di elementi, come la durata, la serietà delle conseguenze fisiche o mentali, l'età, il sesso, lo stato di salute della vittima (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 5 aprile 2001, Priebke c. Italia).

Nello specifico, il trattamento è “inumano” se cagiona deliberatamente una grave sofferenza fisica o mentale ed è “degradante” quando, indipendentemente dall'intenzione di chi agisce, umilia gravemente la persona nei confronti di altri o di se stessa o la spinge ad agire contro la sua volontà e coscienza (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 28 settembre 2015, Bouyid c. Belgio, §§ 81-90, 100-113) e che quindi instilla nella vittima sentimenti di paura, angoscia e di inferiorità atti ad umiliarla e ad avvilirla (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 26 ottobre 2000, Kudla c. Polonia).

Entrambe le fattispecie che si sono prese in esame presuppongono, dunque, che la violenza o la minaccia abbia raggiunto una certa soglia di gravità, e siano tali da incidere nella volontà del soggetto, arrivando ad annullarla o a coartarla in tutto o in parte, ipotesi non ricorrenti nel caso di specie non avendo il ricorrente ricevuto personalmente alcuna minaccia. Inoltre, il fratello, contro cui il padre della ragazza si è scagliato, è rimasto molti mesi in Togo prima di partire, dimostrando di non correre un pericolo effettivo.

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.

Se questa è la regola, è tuttavia 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*).

Volendo riassumere, la protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 14, lett. c), del D. Lgs. n. 251/2007 può essere concessa o quando vi è una situazione di conflitto armato che espone personalmente il soggetto al rischio per la propria vita e per la sua incolumità in ragione della sua situazione individuale (regola) oppure quanto il conflitto armato raggiunga un livello di intensità tale da esporre la persona a tale rischio per il solo fatto di trovarsi in loco, a prescindere dalla sua situazione individuale (eccezione).

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).

Tale situazione, alla luce delle informazioni disponibili, non può dirsi esistente in Togo, in relazione al quale le fonti riportano che la scena politica è stata dominata a partire dal 1963 dalla famiglia Gnassingbé, prima dal padre Eyadéma, e poi dal figlio Faure.

Nonostante dal 1992 si svolgano elezioni ritenute libere e multipartitiche, l'esistenza di un'opposizione frammentata e un sistema elettorale che non contempla una corretta distribuzione dei collegi hanno favorito la permanenza al potere degli Gnassingbé, i quali hanno rafforzato la loro posizione nel 2002, eliminando il limite alla rielezione del presidente, la cui mancata reintroduzione nel 2017 ha provocato delle massicce proteste, represses violentemente, con la promessa però di un referendum.

Sono segnalate limitazioni alla libertà di espressione dell'opposizione, i cui membri sono arrestati anche per attività pacifiche e le cui manifestazioni sono state represses dalla polizia e dal Governo, che ha oscurato internet e i servizi di telefonia mobile e vietato le manifestazioni; problematiche serie di corruzione; limitazioni alla libertà di informazione; limitazioni all'indipendenza del potere giudiziario, condizionato dal Presidente, anche, secondo le opposizioni, per quanto concerne la Corte costituzionale; sovraffollamento delle carceri, con cibo e assistenza medica inadeguati e rilascio di detenuti secondo previsioni non trasparenti; discriminazioni a danno di donne, disabili, minoranze etniche e persone LGBT; uso eccessivo della forza da parte della polizia; impunità per i soggetti che violano diritti umani (Freedom House, *Freedom in the World 2018 – Togo*, 28 May 2018, reperibile in <http://www.refworld.org/docid/5b2cb83d3.html>; Amnesty

International, *Amnesty International Report 2017/18 – Togo*, 22 February 2018, consultabile in <http://www.refworld.org/docid/5a99384b4.html>).

Si tratta di profili di criticità che, tuttavia, non attengono all'esistenza di un conflitto armato nel senso che si è esposto sopra, ma al rispetto dei diritti fondamentali, che tuttavia esula dalla protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 14, lett. c), del D. Lgs. n. 251/2007.

Alla luce delle considerazioni che precedono non si ravvisa una minaccia individualizzata a danno del ricorrente nella situazione sussistente nel Paese di origine, considerato che egli ha riferito di provenire da Sokodé e di essere scappato per paura del padre della sua fidanzata, mentre le fonti relative agli episodi di violenza in tale città, riportano che nel corso del 2019 si sono tenute solamente delle proteste pacifiche contro il Governo (<https://www.acleddata.com/data/>; <https://coi.easo.europa.eu/administration/italy/PLib/2019%2009%2012%20Togo%20Sokodè%20Birini%20Logadè%20Doubouidè.pdf>).

Ne consegue che la domanda di protezione sussidiaria va rigettata anche sotto questo profilo.

Ribadita la retroattività del d.l. n. 130/2020 e la conseguente applicabilità del medesimo anche al presente giudizio, 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.

Nondimeno, va osservato che il ricorrente ha dimostrato di aver intrapreso un positivo percorso di integrazione sociale, in quanto egli ha iniziato a svolgere attività lavorativa dal 2018 con contratti di lavoro a tempo determinato che si sono susseguiti con sostanziale continuità ed attualmente sta lavorando come addetto alle linee di confezionamento e percepisce una retribuzione sufficiente a consentirgli una vita dignitosa nel territorio italiano.

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 del positivo percorso di integrazione compiuto.

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.

Le spese di lite vanno compensate, in ragione della natura delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte, dell'accoglimento soltanto della domanda formulata in via subordinata dal ricorrente e del fatto che i presupposti per la protezione speciale sono maturati soltanto in corso di causa.

Si provvederà con separato decreto alla liquidazione del patrocinio a spese dello Stato all'esito dell'integrazione dell'istanza di liquidazione da parte del difensore.

P.Q.M.

Il Tribunale di Venezia, definitivamente pronunciando, così dispone:

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;

compensa le spese di lite

si riserva di liquidare il compenso del difensore del ricorrente, ammesso al patrocinio a spese dello Stato, all'esito dell'integrazione richiesta con separato decreto.

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

Venezia, 4 marzo 2021

Il Giudice relatore

dott. Paola Salmaso

Il Presidente

dott. Tania Vettore