



25311.20

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

[Redacted names of magistrates]

**SENTENZA**

[Redacted text of the judgment]

3600  
2020

[REDACTED]

### **Fatti di causa**

[REDACTED], ghanese, ha proposto ricorso per cassazione contro la sentenza con la quale la corte d'appello di Perugia ne ha respinto il gravame in tema di protezione internazionale.

Il Ministero dell'Interno non ha svolto difese.

La causa è stata rimessa in pubblica udienza con ordinanza interlocutoria n. 3092 del 2020, per l'interesse nomofilattico determinato dall'eventuale incidenza del *ius superveniens* relativo all'individuazione dei c.d paesi di origine sicuri (tra i quali per l'appunto il Ghana), di cui all'art. 2-bis del d.lgs. n. 25 del 2008.

Il ricorrente ha depositato una memoria.

### **Ragioni della decisione**

I. - Il ricorso è affidato a cinque mezzi.

Col primo motivo il ricorrente denuncia la nullità della sentenza per omessa motivazione o per motivazione solo apparente.

Col secondo denuncia l'omesso esame delle dichiarazioni rese in sede amministrativa e delle allegazioni portate in giudizio per la valutazione della propria condizione personale.

Col terzo motivo deduce l'omesso esame di un fatto decisivo, e cioè la condizione di pericolosità e la situazione di

violenza generalizzata in Ghana, per totale omissione della consultazione e della valutazione delle fonti informative.

Col quarto motivo, sempre a proposito della mancata concessione della protezione sussidiaria, denuncia la violazione o falsa applicazione degli artt. 7 e 14 del d.lgs. 251 del 2007, l'omesso esame delle fonti informative e la mancata applicazione dell'art. 10 cost., per avere la corte d'appello totalmente omesso la valutazione della situazione generale del Paese di provenienza e l'analisi delle fonti di informazione al proposito.


Col quinto motivo, infine, denuncia la violazione o falsa applicazione degli artt. 5 del t.u. imm., 28 del d.P.R. n. 349 del 1999, della legge n. 110 del 2017 (che ha introdotto il reato di tortura) e dei principi generali di cui all'art. 10 cost. e 3 CEDU, a proposito del diniego di protezione umanitaria.

II. - I primi quattro motivi possono essere esaminati unitariamente.

Il primo è infondato e gli altri tre sono inammissibili per difetto di autosufficienza.

III. - La corte d'appello ha reso la decisione sulla scorta di due concorrenti affermazioni: (a) la prima attiene alla non credibilità e all'incongruità del racconto posto a base della domanda di protezione - racconto incentrato sull'investimento di un bambino e sul timore delle conseguenze penali implicanti trattamenti inumani e degradanti; (b) la seconda attiene alla questione della violenza diffusa nel paese di provenienza, che è stata esclusa e che comunque è stata ritenuta estranea alle ragioni di abbandono.

La motivazione, per questa parte, non può considerarsi omessa (o parvente), poiché nel senso appena esposto essa - benché in modo sintetico - consente di comprendere quale sia stata la *ratio decidendi*.



Da ciò l'infondatezza del primo motivo di ricorso.

IV. - Quanto agli altri tre, premesso che tutti attengono - in un modo o nell'altro - alla protezione sussidiaria ex art. 14, lett. c), del d.lgs. n. 251 del 2007, deve osservarsi che non risulta nel ricorso specificato se e quando sia stata prospettata una situazione di violenza generalizzata da conflitto armato del tipo di quella in relazione alla quale sono state formulate le censure.

Tale profilo è dirimente poiché la narrazione dei fatti, riassunta alle pag. 6 e 7 del ricorso medesimo, sembra invece confermare che la protezione era stata invocata dal richiedente sulla scorta di tutt'altra allegazione in fatto, non conferente con l'art. 14, lett. c), e con l'indagine che esso richiede: vale a dire sulla scorta del paventato timore di subire ritorsioni e violenze, in caso di rientro in patria, per la procurata morte accidentale di un bambino in esito alla quale egli ha sostenuto di essersi dato alla fuga, per evitare una sorta di linciaggio da parte di persone inferocite o comunque per sottrarsi all'eventualità di trattamenti degradanti nelle carceri locali.

Il difetto di autosufficienza (o, come anche si dice, di specificità) comporta l'inammissibilità dei menzionati motivi di ricorso.

V. - Egualmente inammissibile è il quinto motivo, questa volta per estraneità alla *ratio* della sentenza.

La corte d'appello ha disatteso la doglianza in tema di protezione umanitaria perché generica.

Ha invero affermato che la domanda, incentrata sulla "pretesa natura di soggetto debole" era "troppo generica" per poter rilevare, e che d'altra parte la difesa dell'appellante si era limitata ad allegare un generico inserimento in "progetti di accoglienza".



In sostanza, l'appello è stato sul punto disatteso per genericità delle prospettazioni consegnate ai motivi di censura (art. 342 cod. proc. civ.).

Nell'attuale quinto motivo il ricorrente lamenta che "il tribunale" abbia "errato a non applicare la protezione, ai sensi dell'art. 5 comma 6 d.lgs. 286/98, non potendo essere rifiutato il permesso di soggiorno allo straniero qualora ricorrano seri motivi di carattere umanitario, nonché dell'art. 19 (..) che vieta l'espulsione dello straniero che possa essere perseguitato nel suo paese di origine o che ivi possa correre gravi rischi".

In disparte l'errato riferimento al "tribunale" anziché alla corte d'appello, resta la considerazione che in tal modo il motivo omette di rapportarsi all'effettiva *ratio* della pronuncia di merito, che ha ritenuto l'appello deficitario sul profilo della specificità della censura.

Il ricorso è dunque da dichiarare inammissibile.

VI. - Ciò posto, il collegio reputa di affrontare egualmente, nell'ottica di cui all'art. 363 cod. proc. civ., la questione - di particolare importanza - posta dall'ordinanza interlocutoria.

La questione è quella della rilevanza del *ius superveniens* conseguente al d.m. 4.10.2019, a proposito della "*individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25*".


E' qui da premettere che l'art. 2-bis del d.lgs. n. 25 del 2008 è stato introdotto nell'ordinamento dall'art. 7-bis, primo comma, lett. a), del d.l. 4-10-2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1-12-2018, n. 132, in base alla facoltà data a ogni Stato dell'Unione europea di designare - ai sensi dell'art. 37 della Direttiva 2013/32-UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 - un Paese terzo come Paese d'origine sicuro.



In tal guisa l'art. 2-bis ha previsto l'adozione, con decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (di concerto con i Ministri dell'Interno e della Giustizia), dell'elenco dei Paesi di origine sicuri, basato sulle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo che si avvale anche delle notizie elaborate dal centro di documentazione di cui all'art. 5, primo comma, nonché su altre fonti di informazione, comprese in particolare quelle fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti, aggiornato periodicamente e notificato alla Commissione europea.

Nella sostanza uno Stato, non appartenente all'Unione europea, può essere considerato Paese di origine sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione quali definiti dall'articolo 7 del d. lgs. n. 251 del 2007, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Sempre in base alle citate fonti la designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta, tuttavia, con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone; e, ai fini di tale valutazione, si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni e i maltrattamenti mediante: (a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del Paese e il modo in cui sono applicate; (b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà



fondamentali (ratificata ai sensi della legge 4-8-1955, n. 848), nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ratificato ai sensi della legge 25-10-1977, n. 881) e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 10-12-1984, e in particolare dei diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della predetta Convenzione europea; (c) il rispetto del principio di cui all'art. 33 della Convenzione di Ginevra; (d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà.

La valutazione tesa ad accertare che uno Stato non appartenente all'Unione europea è un Paese di origine sicuro si basa quindi su informazioni particolarmente qualificate, tali essendo quelle fornite - come detto - dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo e da altri Stati membri della UE (oltre che dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti).

VII. - In prospettiva, e in consonanza coi limiti posti dalla Direttiva, l'art. 2-bis, quinto comma, ammette peraltro il richiedente a invocare gravi motivi per ritenere che quel Paese, definito sicuro dal decreto, non lo è per lui per la situazione particolare in cui egli stesso si trova. E a sua volta l'art. 9, comma 2-bis, prevede che la decisione con cui è rigettata la domanda in tal senso presentata dal richiedente sia motivata, dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese diversamente designato.

L'individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'art. 2-bis del d.lgs. n. 25 del 2008 è avvenuta a mezzo del d.m. 4-10-2019, pubblicato in gazzetta ufficiale il 7-10-2019.

Tra questi paesi è indicato anche il Ghana.



La questione afferente l'ambito di rilevanza di tale complessivo intervento di riforma impone le seguenti considerazioni.

VIII. - Innanzi tutto la norma *de qua*, che ha adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri ai fini delle procedure di esame delle domande di riconoscimento della protezione internazionale, non può essere estesa ai ricorsi giurisdizionali, come quello di cui si discute, introdotti prima della sua entrata in vigore: e cioè prima del 22-10-2019, tenuto conto della *vacatio* di 15 giorni dopo la pubblicazione in gazzetta ufficiale.

La ragione non è rinvenibile nel coacervo di principi dettati dalle Sezioni unite di questa Corte a proposito del modo di operare delle norme di diritto intertemporale del d.l. n. 113 del 2018 (Cass. Sez. U n. 29549-19), perché in questo caso non si è in presenza di un intervento normativo incidente sui presupposti della protezione internazionale. Sicché il collegio reputa di dover così precisare l'affermazione (in parte dissonante ma ben vero lì costituente *obiter dictum*) paventata nell'ordinanza n. 29914 del 2019 di questa sezione.

La ragione è invece rinvenibile nel fatto che l'indicazione di uno Stato nell'elenco dei Paesi di origine sicuri determina precisi effetti giuridici, previsti dallo stesso d. lgs. n. 25 del 2008, quanto alla condizione individuale dei cittadini di quegli Stati e degli apolidi ivi residenti i quali presentino in Italia domanda di protezione internazionale.

Tali effetti si collocano sul versante degli oneri allegativi di situazioni particolari contrastanti il criterio di valutazione sotteso all'inserimento.

Ciò suppone che siano selezionate le appropriate regole di raccordo processuale col fine di rendere la previsione di un simile onere di allegazione coerente coi principi del giusto processo.





Difatti per consolidato orientamento l'istanza diretta a ottenere il riconoscimento della protezione internazionale non si sottrae all'applicazione del principio della domanda, nel senso che il ricorrente ha l'onere di indicare i fatti costitutivi del diritto azionato, pena l'impossibilità per il giudice di introdurli d'ufficio nel giudizio (cfr. Cass. n. 27336-18, Cass. n. 3016-19). In tal guisa lo stesso dovere di cooperazione istruttoria del giudice - disancorato dal versante dell'art. 115 cod. proc. civ. e libero da preclusioni istruttorie - presuppone comunque il previo assolvimento da parte del richiedente dell'onere di allegazione dei fatti costitutivi della sua esposizione a rischio, a seguito del quale opera il potere-dovere del giudice di accertare anche d'ufficio se, e in quali limiti, nel Paese di origine del richiedente si verificano fenomeni tali da giustificare la misura tutoria (cfr. anche Cass. n. 11096-19, Cass. n. 11312-19). E questo perché l'attenuazione del principio dispositivo, cui si correla l'attivazione dei poteri officiosi integrativi del giudice del merito, opera esclusivamente sul versante della prova, non su quello dell'allegazione (v. Cass. n. 13403-19).

IX. - In secondo luogo è necessario osservare che l'inclusione di un Paese all'interno dell'elenco considerato dal d.m. 4-10-2019 comporta una presunzione relativa di sicurezza per la generalità dei cittadini di tale Paese, stante la possibilità di godere di sufficiente protezione al suo interno.

Ciò è tanto vero che, in sede amministrativa, l'ipotetica richiesta di protezione internazionale così genericamente presentata può esser ritenuta per ciò solo manifestamente infondata, salvo che il richiedente non abbia invocato, di fronte alla commissione territoriale, "gravi motivi" per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso

richiedente si trova (art. 2-bis, quinto comma, d.lgs. n. 25 del 2008).

Trattandosi di un criterio di giudizio apposto all'operato di un organo amministrativo, esso ben può essere tenuto da conto, nella competente sede, anche a proposito di domande al momento pendenti. Invero l'amministrazione può certamente conformare le sue decisioni a un criterio di giudizio comunque dalla legge presupposto all'attualità, in base al valore sintomatico della avvenuta previa considerazione delle fonti informative generali che hanno indotto all'inserimento del Paese nell'elenco.

Viceversa deve essere puntualizzato che un'eguale risposta non può rilevare per ciò che attiene all'attività giurisdizionale. Nel senso che all'interrogativo se un consimile criterio di giudizio sia poi dalla legge preteso come essenziale anche per il giudice, nell'ambito del giudizio conseguente al ricorso contro la decisione della commissione territoriale, va data risposta certamente negativa.

E questo perché una conclusione di segno diverso sarebbe in contrasto con le caratteristiche stesse della decisione giurisdizionale sui diritti fondamentali, quale desunta dalle norme costituzionali (art. 2, 24 e 111 cost.) e dallo stesso diritto unionale.

Il giudice, in base alle fonti europee, deve infatti mantenere inalterato il suo diritto-dovere di acquisire con ogni mezzo tutti gli elementi utili a indagare sulla sussistenza dei presupposti della protezione internazionale, secondo le allegate condizioni personali del ricorrente e secondo la situazione generale del Paese di origine considerata rilevante quando egli decide sul ricorso.

Il che vuol dire che la richiamata doverosa potestà (sulla quale il sistema pacificamente converge) non può essere

limitata, nelle possibilità di esplicazione, dal mero fatto che uno Stato sia stato incluso in un elenco di Paesi da considerare sicuri sulla base di informazioni (certo qualificate ma) vagliate unicamente nella sede governativa (o *lato sensu* amministrativa).

X. - Purtuttavia - come detto - non è ininfluyente la circostanza dell'inserimento del Paese nell'elenco di Stati sicuri secondo le fonti internazionali, perché l'eventuale presentazione del ricorso giurisdizionale contro la decisione amministrativa di rigetto presuppone il rispetto di oneri di allegazione, e perché codesti sono contemplati dalla norma come rafforzati proprio in dipendenza dell'inserimento.

Da tale punto di vista la questione si sposta sul terreno dei diritti fondamentali di azione e di difesa.

Le regole del giusto processo (art. 111 cost.) impediscono di sostenere che il *ius superveniens* possa estendersi alle domande giudiziali già presentate prima della data di vigenza del d.m. citato, poiché si determinerebbe - altrimenti - un mutamento delle regole alle quali deve essere informato l'onere di allegazione. E un tale mutamento, imponendosi in corso di causa, si tradurrebbe in una evidente ingiustificata compressione della possibilità di valido esercizio delle prerogative processuali e dei fondamentali diritti a esse correlati, giustappunto di azione e di difesa.

Ciò comporta che i principi di diritto da affermare ai sensi dell'art. 363 cod. proc. civ. siano infine i seguenti:

(a) in tema di protezione internazionale, la designazione di Paese di origine sicuro può produrre i suoi effetti solo per i ricorsi giurisdizionali dei soggetti provenienti dagli Stati indicati nell'elenco (o dagli apolidi presenti nel loro territorio) proposti dopo l'entrata in vigore del d.m. 4-10-2019, poiché in tal caso la



presentazione del ricorso contro la decisione della commissione territoriale richiede il rispetto di oneri di allegazione rafforzati in ordine alle ragioni per le quali il Paese deve essere considerato non sicuro per la situazione particolare in cui il richiedente si trova, ovvero alle ragioni per le quali, nonostante l'indicazione desumibile (in generale) dall'inserimento del Paese nel novero di quelli cd. sicuri, sussistano comunque i presupposti della protezione internazionale; e i principi del giusto processo (art. 111 cost.) ostano al mutamento in corso di causa delle regole alle quali deve essere informato l'onere di allegazione;

(b) nelle cause per le quali *ratione temporis* rileva la designazione detta, ove l'onere di allegazione sia dal ricorrente rispettato, resta comunque intatto per il giudice il potere-dovere di acquisire con ogni mezzo tutti gli elementi utili a indagare sulla sussistenza degli indicati presupposti della protezione internazionale.

p.q.m.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello relativo al ricorso, se dovuto.

Deciso in Roma, nella camera di consiglio della prima sezione civile, addì 14 ottobre 2020.

Il Consigliere estensore /

Il Presidente

