



# CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO

---

Rassegna delle recenti pronunce della Corte di Cassazione in materia di protezione internazionale (**gennaio-giugno 2019**)

Rel. n. 91

Roma, 26 giugno 2019

## SOMMARIO:

### Parte I: QUESTIONI DI DIRITTO SOSTANZIALE

#### Sezione I: LO *STATUS* DI RIFUGIATO

1. Premessa normativa
2. Lo *status* di rifugiato
3. Il timore fondato e la persecuzione
4. Casistica giurisprudenziale: violenza domestica, omosessualità e mutilazioni genitali femminili

#### Sezione II: LA PROTEZIONE SUSSIDIARIA

5. Premessa normativa
6. La protezione sussidiaria e le condizioni ostative
7. Casistica giurisprudenziale: matrimonio imposto, reclutamento coattivo, conflitto armato, richiedente condannato nel Paese d'origine
- 7.1 *Segue*: le liti tra privati

#### Sezione III: LA PROTEZIONE UMANITARIA

8. Rinvio

### Parte II: QUESTIONI DI DIRITTO PROCESSUALE

9. Premessa normativa
10. Questioni relative all'udienza
11. Onere probatorio attenuato ed onere di allegazione: la portata del dovere di cooperazione del ricorrente
12. Il dovere di cooperazione istruttoria del giudice e le fonti informative
13. La valutazione di credibilità soggettiva del richiedente asilo
- 13.1. *Segue*: gli esiti della valutazione di inattendibilità e la portata dell'effetto preclusivo: i contrasti
14. Ammissione al patrocinio a spese dello Stato e raddoppio del contributo unificato

# PARTE I: QUESTIONI DI DIRITTO SOSTANZIALE

## Sezione I: LO STATUS DI RIFUGIATO

### 1. Premessa normativa.

Nel sistema pluralistico delle misure di protezione internazionale garantite nel nostro ordinamento, in conformità al diritto unionale (art. 78 TFUE)<sup>1</sup>, il **diritto di asilo previsto dall'art. 10, comma 3, Cost.**<sup>2</sup>, è interamente attuato e regolato attraverso le situazioni finali previste dai tre istituti costituiti dallo **status di rifugiato**, dalla **protezione sussidiaria** e dal diritto al rilascio del **permesso umanitario** [fino al 5 ottobre 2018, data di entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, conv. in l. n. 125 del 2018], ad opera della disciplina recata, rispettivamente:

- dal **d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251**, adottato in recepimento della direttiva 2004/83/CE del Consiglio (cd. **direttiva “qualifiche”**), modificato dal d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, attuativo della successiva direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>3</sup>;
- dal **d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25**, adottato in recepimento della direttiva 2005/85/CE del Consiglio (cd. **direttiva “procedure”**), modificato dal d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, attuativo delle successive direttive 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio;
- dall'**art. 5, comma 6, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286** (d'ora in poi anche: T.U.I.), abrogato dal d.l. 4 ottobre 2018, n. 113<sup>4</sup> conv., con modif., in l. 1° dicembre 2018, n. 132<sup>5</sup>, che, al dichiarato scopo di conferire maggiore determinatezza al dato normativo<sup>6</sup>, ha soppresso – come categoria generale – l'istituto della «protezione

---

<sup>1</sup> Sulla competenza dell'Unione in materia di asilo e sui principi sovranazionali in materia v. C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione e giustizia*, 2018, n. 2, 28 ss.

<sup>2</sup> In dottrina, sul diritto di asilo previsto in Costituzione, *ex plurimis*, v. M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007; P. BONETTI, *Il diritto di asilo nella Costituzione italiana*, in *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, a cura di C. Favilli, Padova, 2011, 55 ss.; A. CASSESE, *Commento all'art. 10*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, I, 1975, 526 ss.; G. D'ORAZIO, *Asilo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988; C. ESPOSITO, *Asilo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, 1958, 222 ss.; P. ZIOTTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento italiano*, Padova, 1988. Da ultimo v. L. MINNITI, *Introduzione. La Costituzione italiana come limite alla regressione e spinta al rafforzamento della protezione dello straniero in Europa*, in *Questione giustizia*, 2018, n. 2, 7 ss.

<sup>3</sup> In dottrina v. A. FIORINI-E. PIERONI, *Il recepimento italiano della direttiva qualifiche*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2014, n. 3-4, 17 ss.

<sup>4</sup> In G.U. n. 231 del 4 ottobre 2018, in vigore dal 5 ottobre 2018.

<sup>5</sup> In G.U. n. 281 del 3 dicembre 2018, in vigore dal 4 dicembre 2018. Cfr. a prima lettura v. ASGI, *Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal decreto legge n. 113/18. Scheda per operatori* (aggiornata al 31 ottobre 2018), in *www.asgi.it*, ID., ASGI, *Il regime intertemporale nell'ambito della protezione umanitaria ai tempi del d.l. 113/2018. Brevi osservazioni sull'art. 1, co. 8 e 9, d.l. 113/18, ibidem*, ID., *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, d.l. 113/2018. Prime osservazioni, ibidem*; S. CURRERI, *Editoriale. Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, in *Federalismi*, 2018, n. 2, *www.federalismi.it*; A. MASARACCHIA, *La protezione sociale sostituisce il permesso per motivi umanitari*, in *Guida al diritto*, 2018, n. 45, 21 ss.; C. PADULA, *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il d.l. 113/2018*, in *Questione giustizia on line*, 2018; G. SANTORO (a cura di), *I profili di incostituzionalità del decreto Salvini*, Roma, 2019.

<sup>6</sup> Così parere C.S.M., cit., § 2, pag. 2.

umanitaria», sostituendola – ma solo parzialmente<sup>7</sup> – con una enumerazione volta a tipizzare, ed al tempo stesso a circoscrivere, le residuali ipotesi umanitarie già normate, intendendosi così «*delimitare l'ambito di esercizio di tale discrezionalità alla individuazione e valutazione della sussistenza di ipotesi predeterminate nella norma, analogamente a quanto accade in altri Paesi europei che individuano specifici casi di protezione complementare*» (così Relazione governativa, cit.)<sup>8</sup>.

Nel rinviare sul punto alla **Relazione tematica n. 108 dell'Ufficio del Massimario del 20 novembre 2018**, *Rassegna delle recenti pronunce della Corte di Cassazione in materia di diritto di asilo e protezione internazionale dello straniero: questioni sostanziali e processuali* ed alla successiva **Relazione n. 119 del 20 dicembre 2018**, *Problematiche di diritto sostanziale e processuale conseguenti alle modifiche in tema di protezione umanitaria apportate dal d.l. n. 113 del 2018, conv. in l. n. 132 del 2018, con particolare riferimento al regime di applicabilità ratione temporis delle nuove disposizioni*, ci si limita in questa sede all'elenco – schematico – delle residue ipotesi di permesso di soggiorno per motivi umanitari, le uniche riconoscibili insieme a quelle fondate sul principio di non *refoulement*, come tali insopprimibili<sup>9</sup>:

**a) permesso di soggiorno per «casi speciali»:**

- art. 18 del d.lgs. n. 286 del 1998 «*soggiorno per motivi di protezione sociale*» (durata di sei mesi, rinnovabile per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia; convertibile in permesso di lavoro);

- art. 18-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 «*permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica*» (durata un anno; convertibile in permesso di lavoro);

- art. 22, comma 12-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998: permesso di soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo (durata di sei mesi, rinnovabile per un anno, o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale; convertibile in permesso per motivi di lavoro).

Si tratta di ipotesi sostanzialmente riproduttive, con meri ritocchi terminologici, dei tre permessi rispettivamente, per tratta, violenza domestica e sfruttamento lavorativo previgenti<sup>10</sup>;

**b) permesso di soggiorno per «cure mediche» di particolare gravità<sup>11</sup>:**

---

<sup>7</sup> Così ASGI, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1 d.l. 113/2018. Prime osservazioni* (aggiornato al 25 ottobre 2018), in [www.asgi.it](http://www.asgi.it).

<sup>8</sup> Secondo C. PADULA, *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il d.l. 113/2018*, in *Questione giustizia on line*, 2018, l'effetto prodotto dal d.l. n. 113 del 2018 non è quello dell'abolizione del permesso di soggiorno umanitario, ma quello dell'abolizione del "generico" permesso umanitario, avendo lasciato in vita le ipotesi tipiche.

<sup>9</sup> Come riconosce la stessa Relazione governativa, resta salvo il potere-dovere delle Commissioni territoriali di valutare l'eventuale sussistenza dei presupposti del principio di non *refoulement*, «*in coerenza con il quadro ordinamentale vigente, che demanda alle citate Commissioni il compito di esaminare le singole situazioni dei richiedenti asilo, prendendo in considerazione ogni aspetto della posizione individuale del richiedente, e individuando i profili di rischio in cui il medesimo incorrerebbe in caso di esecuzione del provvedimento di espulsione*». Trattasi, infatti, di obbligo sancito dall'art. 3 CEDU, dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra e da altre Convenzioni internazionali in vigore per l'Italia, oltre ad essere considerato norma di *ius cogens*, come espresso dall'Assemblea generale dell'ONU (ris. n. 61/153 del 19 dicembre 2006 e ris. n. 62/148 del 18 dicembre 2007) e dalla giurisprudenza internazionale (Trib. *ad hoc* per la ex Jugoslavia, *Prosecutor c. Anto Furundzija*, 10 dicembre 1998, par. 144 e 153 ss.; House of Lords, *A and Others v. Secretary of State for the Home Department*, 8 dicembre 2005, par. 33).

<sup>10</sup> Secondo Sez. 1, n. 10291/2018, Rv. 64889601, l'opposizione avverso il diniego del Questore di rilascio del permesso di soggiorno previsto dall'art. 22, comma 12-*quater*, T.U.I. in favore del cittadino straniero vittima di sfruttamento lavorativo, devolve al giudice ordinario la piena cognizione sulla sussistenza dei relativi presupposti, atteso che il parere espresso dal Procuratore della Repubblica ha carattere vincolante per il Questore ma non per l'A.G.

<sup>11</sup> Nella versione originaria del d.l. n. 113 del 2018 si prevedeva di «*eccezionale*» gravità: nel testo definitivamente approvato con l. di conversione n. 132 del 2018, si prevede l'accertamento «*mediante idonea documentazione rilasciata da una*

- art. 19, comma 2, lett. *d-bis*), del d.lgs. n. 286 del 1998 rilasciato dal Questore per il tempo attestato nei certificati (durata comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di salute di particolare gravità, valido solo nel territorio nazionale);

**c) permesso di soggiorno per «protezione speciale»:**

- novellato art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, concesso dal Questore nei limiti stabiliti dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del d.lgs. n. 286 del 1998, in ossequio al principio di *non refoulement* per rischio di persecuzione e di tortura;

**d) permesso di soggiorno per «contingente ed eccezionale calamità» naturale:**

nuovo art. 20-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, rilasciato dal Questore (durata di sei mesi; non convertibile in permesso per motivi di lavoro);

**e) permesso di soggiorno per «atti di particolare valore civile»:** nuovo art. 42-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, autorizzato dal Ministro dell'Interno, su proposta del Prefetto, e rilasciato dal Questore per un biennio, rinnovabile<sup>12</sup>.

## 2. Lo status di rifugiato.

Tanto premesso, per quel che qui essenzialmente rileva, la protezione internazionale è disciplinata:

- dall'art. 2, comma 1, lett. *e*) ed *f*), del d.lgs. n. 251 del 2007, sull'attribuzione della qualifica di *rifugiato* o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, che fissa i criteri comuni per l'attribuzione di diverse forme di tutela, assicurando un livello comune di prestazioni;

- dall'art. 2, comma 1, lett. *d*) ed *e*), del d.lgs. n. 25 del 2008, che replica le medesime disposizioni per l'ipotesi di non appartenenza dello straniero ad un Paese membro UE.

L'art. 2, comma 2, lett. *e*), del d.lgs. n. 251 del 2007 definisce **«rifugiato» il cittadino straniero che, per il fondato timore di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trovi fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole, avvalersi della protezione di tale Paese, oppure - se apolide - che si trovi fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni suindicate e non può, o a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, ferme le cause di esclusione di cui all'art. 10<sup>13</sup>.**

L'art. 2, comma 1, lett. *d*) ed *e*), del d.lgs. n. 25 del 2008, replica le medesime disposizioni per l'ipotesi di non appartenenza dello straniero ad un Paese membro UE.

---

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».

<sup>12</sup> Tutte le enumerate nuove tipologie di permessi per «**casi speciali**» e per «**protezione speciale**», ad eccezione dell'ultimo previsto nell'art. 42-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, sono di competenza delle sezioni specializzate per l'immigrazione, introdotte dall'art. 1, comma 2, lett. *a*) e *b*), del d.l. n. 13 del 2017, conv. in l. n. 46 del 2017 in composizione *collegiale*, le cui pronunce sono inappellabili.

<sup>13</sup> Sulla genesi storica e sull'evoluzione del concetto di rifugiato in dottrina v. S. CELENTANO, *Lo status di rifugiato e l'identità politica dell'accoglienza*, in *Questione giustizia*, 2018, n. 2, 67 ss.

La qualifica di rifugiato politico, riconducibile alla categoria degli *status* e dei diritti soggettivi, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 29 luglio 1951 (ratificata in Italia con l. 24 luglio 1954, n. 722), e ora della direttiva 2005/85/CE, attuata col cit. d.lgs. n. 25 del 2008, si caratterizza per la circostanza che il richiedente non *può* o non *vuole* fare ritorno nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per il fondato timore di una persecuzione personale e diretta (per l'appartenenza ad un'etnia, associazione, credo politico o religioso, ovvero in ragione delle proprie tendenze o stili di vita). Ne consegue - come spiega Sez. 1, n. 30105/2018, Rv. 653226-01 - che la **situazione socio-politica o normativa** del Paese di provenienza è rilevante, ai fini del riconoscimento dello *status*, solo se si correla alla specifica posizione del richiedente e, più specificamente al suo fondato timore di una persecuzione personale e diretta, per l'appartenenza ad un'etnia, associazione, credo politico o religioso, ovvero in ragione delle proprie tendenze e stili di vita, e quindi alla sua personale esposizione al rischio di specifiche misure sanzionatorie a carico della sua integrità psico-fisica.

La valutazione della domanda di protezione internazionale deve avvenire, a mente dell'art. 3, comma 3, lett. a), d.lgs. n. 251 del 2007, tramite l'apprezzamento di tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d'origine al momento dell'adozione della decisione; ciò fa il paio con l'obbligo, previsto dall'art. 8, comma 3, d.lgs. n. 25 del 2005, di esaminare ciascuna domanda alla luce delle informazioni **precise ed aggiornate** circa la situazione generale nel Paese di origine dei richiedenti asilo (**Sez. 1, n. 13897/2019, Rv. 654174-01**).

In sintesi, gli **elementi essenziali** per il riconoscimento dello *status* di rifugiato contenuti nella cd. *clausola d'inclusione* della correlata nozione (art. 1, lett. a, comma 2, della Convenzione di Ginevra) **sono**:

**a) il timore fondato;**

**b) la persecuzione;**

**c) l'impossibilità e/o la non volontà di avvalersi della protezione dello stato di cittadinanza e/o di residenza;**

**d) la presenza al di fuori del Paese di cittadinanza o di residenza abituale.**

Prima di esaminare nel dettaglio detti requisiti, giova porre in rilievo una novità legislativa in tema di settorialità della situazione di rischio in una regione o in una parte del Paese d'origine del richiedente. Infatti, il d.l. n. 113 del 2018, conv. in l. n. 132 del 2018, con le modifiche apportate all'art. 32, c. 1 del d. lgs. n. 25 del 2008, ha recepito il contenuto dell'art. 8 della direttiva 2004/83/CEE, fino ad allora non recepito dal decreto di attuazione, prevedendo come causa di rigetto della domanda di protezione internazionale da parte della C.T. la circostanza che, sia pure presente il pericolo di persecuzione nella parte del paese di provenienza del richiedente, tuttavia tale pericolo non sussista in altra parte del medesimo paese ove egli ragionevolmente potrebbe trasferirsi. Sul punto l'orientamento di legittimità ha comunque sempre escluso il diritto al riconoscimento della protezione internazionale nel caso in cui nella parte del territorio del paese di origine del richiedente non sia riscontrabile il pericolo di persecuzione, pur presente in altra zona del Paese (in tal senso Sez. 1, n. 28433/2018, Rv, 651471-01 e **Sez. 1, n. 13088/2019, Rv. 626715-01**).

### 3. Il timore fondato e la persecuzione.

Come ricorda Sez. 6-1, n. 14157/2016, Rv. 640261-01, il primo elemento costitutivo della definizione di rifugiato e requisito essenziale per il riconoscimento del relativo *status* è il **fondato timore** di persecuzione «**personale e diretta**» nel Paese d'origine del richiedente, a causa della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza ad un gruppo sociale ovvero per le opinioni politiche professate (v. già Sez. 1, n. 18353/2006, Rv. 591535-01<sup>14</sup>).

Secondo la Corte di Giustizia UE, nelle ipotesi in cui il richiedente non sia stato già perseguitato o abbia subito minacce serie di persecuzione, ai sensi dell'art. 4, par. 4, della direttiva “qualifiche”, devono comunque essere considerati seri indizi della fondatezza del timore, nel valutare l'entità del rischio del richiedente di subire effettivamente atti di persecuzione nel contesto di provenienza, la possibilità che il richiedente rinunci alla condotta e/o a comportamenti e/o ad atti che lo potrebbero esporre a tale rischio, ragion per cui è sufficiente che le autorità competenti «alla luce della situazione personale del richiedente, considerino ragionevole ritenere che, al suo ritorno nel Paese d'origine, egli compirà atti religiosi che lo esporranno ad un rischio effettivo di persecuzione» (Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 5 settembre 2012, cause riunite C-71 e C-99/11, *Bundesrepublik, Deutschland/Y.Z.*).

Ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato – come ai fini della protezione sussidiaria ex art. 3, comma 1, lett. e) e g), d.lgs. n. 251 del 2007 – il timore nutrito dal richiedente deve pur sempre essere «*fondato*», ossia basato su presupposti logici e razionali (così **Sez. 1, n. 13088/2019**, cit.: fattispecie in cui la S.C. ha escluso che malefici e sortilegi magici asseritamente subiti dal ricorrente – cittadino nigeriano – configurino l'esposizione a pericolo rilevante per la richiesta di protezione, avendo la Corte di appello vagliato i riferiti fatti di stregoneria come semplice superstizione).

Secondo elemento fattuale necessario per il riconoscimento dello *status* di rifugiato è la **persecuzione**, in relazione alla quale rilevano gli **atti** od i motivi di persecuzione.

Gli **atti** di persecuzione devono alternativamente:

- a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa, ai sensi dell'art. 15, paragrafo 2, della CEDU;
- b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lett. a).

Essi possono, tra l'altro, assumere la forma di:

- atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale;
- provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio;
- azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;
- rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria;

---

<sup>14</sup> Commentata da S.E. PIZZORNO, *La Cassazione snuota l'asilo politico “costituzionale”*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2007, I, 605 ss.

- azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all'art. 10, comma 2;

- atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.

I **motivi** di persecuzione sono indicati nell'art. 8 del d.lgs. n. 251 del 2007, che li definisce in relazione a:

a) «**razza**»: riferita, in particolare, a considerazioni inerenti al colore della pelle, alla discendenza o all'appartenenza ad un determinato gruppo etnico;

b) «**religione**»: che include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte;

c) «**nazionalità**»: che non si riferisce esclusivamente alla cittadinanza, o all'assenza di cittadinanza, ma designa, in particolare, l'appartenenza ad un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro Stato;

d) «**particolare gruppo sociale**»: è quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante. In funzione della situazione nel Paese d'origine, un particolare gruppo sociale può essere individuato in base alla caratteristica comune dell'orientamento sessuale, fermo restando che tale orientamento non includa atti penalmente rilevanti ai sensi della legislazione italiana;

e) «**opinione politica**»: si riferisce alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori di cui all'art. 5 e alle loro politiche o ai loro metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.

Tanto premesso sul piano normativo, Sez. 6-1, n. 2863/2018, Rv. 647343-01, onera il giudice del merito, nell'ipotesi in cui il richiedente asilo denunci la lesione di diritti umani dovuta a persecuzione penale, a non limitarsi a rilevare se tale lesione avvenga in forma diretta e brutale, ma a verificare se la contestata violazione di norme di legge nel Paese di provenienza sia opera degli organi costituzionalmente ed istituzionalmente preposti a quel controllo e se abbia avuto ad oggetto la legittima reazione dell'ordinamento all'infrazione commessa o, invece, non costituisca una forma di persecuzione razziale, di genere o politico religiosa verso il denunciante.

Il fatto da dimostrare, secondo Sez. 6-1, n. 16201/2015, Rv. 636626-01, va identificato nella grave violazione dei diritti umani cui il richiedente sarebbe esposto rientrando in patria, di cui costituisce indizio, secondo l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 251 del 2007, la minaccia ricevuta in passato, la quale fa presumere la violazione futura in caso di rientro.

#### 4. Casistica giurisprudenziale: violenza domestica, omosessualità e mutilazioni genitali femminili.

Nella casistica giurisprudenziale estraibile dalle più recenti pronunce di legittimità, in riferimento alla **persecuzione basata sul genere**, si segnala Sez. 1, n. 28152/2018, Rv. 649254-01, che annovera nel concetto di **violenza domestica di cui all'art. 3 della Convenzione di Istanbul** dell'11 maggio 2011 (sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, resa esecutiva in Italia con l. n. 27 giugno 2013, n. 77)<sup>15</sup> le limitazioni al godimento dei diritti umani fondamentali attuati nella specie ai danni di una donna, di religione cristiana, a causa del suo rifiuto di attenersi alla consuetudine del proprio villaggio – secondo la quale la stessa, rimasta vedova, era obbligata a sposare il cognato – anche se le autorità tribali del luogo alle quali si era rivolta, nella perdurante persecuzione da parte del cognato, che continuava a reclamarla in moglie, le avevano consentito di sottrarsi al matrimonio forzato, ma a condizione che si allontanasse dal villaggio, abbandonando i propri figli ed i suoi beni. Secondo la Corte regolatrice, tali atti, ai sensi dell'art. 5, lett. c), del d.lgs. n. 251 del 2007, integrano i presupposti della persecuzione *ex art. 7* del d.lgs. n. 251 del 2007, anche se posti in essere da autorità non statali, se – come nella specie – le autorità statali non le contrastino o non forniscano protezione, in quanto frutto di regole consuetudinarie locali. Nella pronuncia vengono richiamate, altresì, a livello di *soft law*, le linee guida dell'UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees, Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati*) del 7 maggio 2002 sulla persecuzione basata sul genere, il cui punto 25 specifica che si ha persecuzione anche quando una donna viene limitata nel godimento dei propri diritti a causa del rifiuto di attenersi a disposizioni tradizionali legate al suo genere.

In altra vicenda relativa a cittadina marocchina, vittima di abusi e violenze (proseguiti anche dopo il divorzio) da parte del coniuge, punito dalla giustizia marocchina con una blanda sanzione penale, Sez. 6-1, n. 12333/2017, Rv. 644272-01, sempre facendo riferimento agli artt. 3 e 60 della Convenzione di Istanbul, riconduce – sia pure agli effetti della protezione *sussidiaria* (su cui v. *postea* § 5) – gli atti di violenza domestica all'ambito dei trattamenti inumani o degradanti, onerando il giudice di verificare in concreto se, pur in presenza di minaccia di danno grave ad opera di un «*soggetto non statale*», ai sensi dell'art. 5, lett. c), cit., lo Stato di origine sia in grado di offrire al richiedente adeguata protezione.

In relazione all'**appartenenza ad un particolare gruppo sociale**, al fine di escludere il diritto alla protezione internazionale, o sussidiaria, da parte dello straniero che si dichiara **omosessuale**, per **Sez. 1, n. 11176/2019, Rv. 653880-01**, non è sufficiente verificare che nello Stato di provenienza l'omosessualità non sia considerata alla stregua di un reato, dovendo altresì essere accertata la sussistenza, in tale Paese, di un'adeguata protezione da parte dello Stato, a fronte di gravissime minacce provenienti da soggetti privati.

---

<sup>15</sup> In dottrina cfr. V. MONTAGNESE, *Nuovi strumenti a tutela delle donne migranti vittime di violenza. Le modifiche introdotte al d.lgs. n. 286/1998 sulla base delle indicazioni contenute nella Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa. Analisi comparativa del modello statunitense*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2014, n. 3-4, 81 ss.



In precedenza, Sez. 6-1, n. 2875/2018, Rv. 647344-01<sup>16</sup>, investita di un ricorso proposto da un cittadino del Gambia perseguitato dalle autorità statuali per il solo fatto di essere omosessuale, ha annullato con rinvio la sentenza di merito che aveva escluso i rischi di persecuzione, rilevando la sussistenza dei requisiti di protezione internazionale: secondo la Corte, la circostanza che l'omosessualità sia considerata come reato dall'ordinamento giuridico del Paese di provenienza integra una «grave ingerenza nella vita privata dei cittadini omosessuali, che compromette grandemente la loro libertà personale e li pone in una situazione oggettiva di pericolo». Nell'occasione, il S.C. ha poi ribadito l'irrilevanza, ai fini della valutazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, della sussistenza o meno del fatto allegato (nella specie: l'accusa di omosessualità del ricorrente), essendo invece compito del giudice accertare ai sensi dell'art. 8, comma 2, e 14, lett. c), del d.lgs. n. 251 del 2007, la realtà delle accuse, cioè verificare la loro effettività secondo l'ordinamento straniero e dunque la suscettibilità di rendere attuale il rischio di persecuzione o di danno grave (v. altresì Sez. 6-1, n. 4522/2015, non massimata; Sez. 6-1, 15981/2012, Rv. 624006-01 e Sez. 1, n. 16417/2017, Rv. 598890-01, che stigmatizzano la persecuzione dell'omosessualità nell'ordinamento giuridico del Paese di provenienza come grave ingerenza nella vita privata, tale da compromettere gravemente la libertà personale dei cittadini omosessuali, ponendoli in una situazione oggettiva di persecuzione che giustifica la concessione della richiesta protezione internazionale; negli stessi termini v. Sez. 1, n. 26969/2018, Rv. 651511-01).

In passato, anche le **mutilazioni genitali femminili** sono state riconosciute come atti di persecuzione per motivi di appartenenza ad un determinato gruppo sociale, concludendosi per il riconoscimento dello *status* di rifugiato quando sia accertata la riferibilità di tali atti alla persona del richiedente<sup>17</sup>.

## Sezione II: LA PROTEZIONE SUSSIDIARIA

### 5. Premessa normativa.

L'art. 2, comma 1, lett. g) ed h), del d.lgs. n. 251 del 2007 e, in termini identici, il “gemello” art. 2, comma 1, lett. f) e g), del d.lgs. n. 25 del 2008, definiscono «**persona ammissibile alla protezione sussidiaria**» il cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire

---

<sup>16</sup> Commentata da F.G. DEL ROSSO, *Protezione internazionale e cooperazione istruttoria officiosa (brevi note sul combinato disposto degli art. 3 D.Lgs. 251/07 e 8 D.Lgs. 25/08)*, in *Foro italiano*, 2018, I, 3264 ss.

<sup>17</sup> Nella giurisprudenza di merito v. C. App. Catania, 27 novembre 2012, e Trib. Cagliari, 3 aprile 2013, in *www.stranierinitalia.it*, secondo cui il *fumus persecutionis* si fonda sul rilievo che colei che rifiuta le mutilazioni genitali si pone al di fuori dei modelli religiosi e sociali, potendo quindi divenire oggetto di persecuzioni. Per una riflessione sul tema, v. B. CATTELAN, *Mutilazioni genitali rilevanti per lo status di rifugiato*, in *Questione giustizia on line*.

**un grave danno e non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese<sup>18</sup>.**

Come spiega **Sez. 6-1, n. 23604/2017, Rv. 646043-01**, il rischio effettivo di subire un grave danno nel caso in cui il cittadino faccia rientro nel proprio Paese d'origine e non possa, a causa di tale rischio, avvalersi della protezione di tale paese, ricorre anche nel caso in cui lo Stato non sia in grado di offrire una protezione effettiva e non temporanea, adottando adeguate misure che possano impedire atti persecutori o danni gravi.

L'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 251 del 2007 identifica il «**danno grave**» nelle seguenti ipotesi:

**a) condanna a morte od esecuzione della pena di morte;**

**b) tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;**

**c) minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.**

Sez. 6-1, n. 18130/2017, Rv. 645059-01 (conf. Sez. 6-1, n. 25083/2017, Rv. 647042-01), dopo aver richiamato un significativo precedente di legittimità (Sez. 6-1, n. 15466/2014, non massimata, che a sua volta richiama Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 17 febbraio 2009, C-465/2007, e Corte di giustizia UE, 1 gennaio 2014, causa C-285/12) non reputa necessaria, a fini di applicazione dell'art. 14, lett. c), cit., la rappresentazione coerente, da parte del richiedente, di un quadro individuale di esposizione diretta al pericolo per la propria incolumità, essendo sufficiente tratteggiare una situazione nella quale alla violenza diffusa e indiscriminata non sia contrapposto alcun anticorpo concreto dalle autorità statuali: le eventuali contraddizioni soggettive non escludono questo nesso causale più ampio, ferma la necessità – come si vedrà *postea* § 12) – di un'indagine officiosa sull'effettivo contrasto alla violenza svolto dalle autorità statuali del Paese di provenienza e sul pericolo per l'incolumità cui sia esposto il cittadino straniero in caso di rientro nel Paese d'origine, pur se non ricollegabile in via diretta e causale alla condizione soggettiva narrata, ai sensi degli artt. 8 e 14, lett. c), del d.lgs. n. 251 del 2007.

Quanto, in particolare, alla nozione di «**violenza indiscriminata**» in situazioni di conflitto armato, interno o internazionale, da ultimo **Sez. 6-1, n. 9090/2019, Rv. 653697-01 e Sez. 1, n. 11103/2019, Rv. 653465-01**, in conformità con la giurisprudenza europea (Corte di giustizia UE, 30 gennaio 2014, C-285/12, cit.; Id., 18 dicembre 2014, C-542/13, § 36), danno rilievo al conflitto armato interno solo se, eccezionalmente, possa ritenersi che gli scontri tra le forze governative di uno Stato e uno o più gruppi armati, o tra due o più gruppi armati, siano all'origine di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria. Secondo questo arresto il grado di violenza indiscriminata deve aver raggiunto un livello talmente elevato da far ritenere che un civile, se rinvio nel Paese

---

<sup>18</sup> In dottrina in argomento, v. per tutti, S. ALBANO, *La protezione sussidiaria tra minaccia individuale e pericolo generalizzato*, in *Questione giustizia*, 2018, n. 2, 85 ss. e, da ultimo, M. ACIERNO, *Il diritto del cittadino straniero alla protezione internazionale: condizione attuale e prospettive future*, in AA.VV., *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2019, 106 ss.

o nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio, un rischio effettivo di subire detta minaccia (in termini esatti v. anche Sez. 6-1, n. 13858/2018, Rv. 648790-01: fattispecie in cui la Corte ha reputato esente da vizi la motivazione la pronuncia della corte d'appello che aveva escluso la ricorrenza del presupposto per il riconoscimento della protezione sussidiaria, nel caso di un cittadino del Bangladesh, a causa della mancata indicazione di elementi idonei a compiere una valutazione individualizzante del rischio nel caso di rimpatrio, nonché della politica di democratizzazione intrapresa, sin dal 1971, dal Paese asiatico, nel quale le dispute sui diritti civili e la presenza di terroristi non avevano raggiunto livelli significativi.

In argomento si è espressa anche Sez. 6-1, n. 20083/2017, Rv. 647042-01<sup>19</sup>, secondo cui l'ipotesi della minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato, interno o internazionale, non deve essere subordinata alla prova, da parte dell'istante, di esserne interessato in modo specifico: essa sussiste anche quando il grado di violenza indiscriminata, che caratterizza il conflitto armato in corso, valutato dalle autorità nazionali competenti, raggiunga un livello così elevato da far ritenere presumibile che il rientro dello straniero nel proprio Paese lo possa sottoporre, per la sua sola presenza sul territorio, al rischio di subire concretamente tale minaccia.

## 6. La protezione sussidiaria e le condizioni ostative.

Sotto il profilo comparativo dei requisiti necessari per il riconoscimento dello *status* di rifugiato politico e di quelli per il riconoscimento della protezione sussidiaria, Sez. 6-1, n. 6503/2014, Rv. 630179-01, evidenzia il diverso grado di personalizzazione del rischio oggetto di accertamento nei due istituti tutori, atteso che nella protezione sussidiaria si coglie, rispetto al rifugio politico, un'attenuazione del nesso causale tra la vicenda individuale ed il rischio rappresentato, sicché, in relazione alle ipotesi descritte alle lett. *a)* e *b)* dell'art. 14 del d.lgs. n. 251 del 2007, l'esposizione dello straniero al rischio di morte o a trattamenti inumani e degradanti, pur dovendo rivestire un certo grado di individualizzazione, non deve avere i caratteri più rigorosi del *fumus persecutionis*, mentre, con riferimento all'ipotesi indicata nella lett. *c)* del cit. articolo, la situazione di violenza indiscriminata e di conflitto armato nel Paese di ritorno può giustificare la mancanza di un diretto coinvolgimento individuale nella situazione di pericolo. In tal senso anche la più recente Sez. 6-1, n. 16275/2018, Rv. 649788-01.

Con riguardo al **diniego della protezione sussidiaria**, Sez. 6-1, n. 16100/2015, Rv. 636616-01, limita le **cause ostative** (artt. 10 e 16 del d.lgs. n. 251 del 2007) ai soli reati commessi dal richiedente asilo **prima dell'ingresso in Italia**: premesso, infatti, che la sussistenza del diritto alla protezione internazionale va accertata alla data della decisione, trattandosi di una condizione dell'azione, per la Corte il testo dell'art. 16, comma 1, lett. *b)*, del d.lgs. n. 251 del 2007, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett.

---

<sup>19</sup> Fattispecie in cui la Corte ha accolto il ricorso, affermando che il giudice, al fine di valutare l'eccezionalità della situazione posta a base della domanda, deve acquisire, ai sensi dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, le informazioni elaborate dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo sulla base dei dati forniti dall'ACNUR, dal Ministero degli affari esteri anche con la collaborazione di altre agenzie ed enti di tutela dei diritti umani operanti a livello nazionale.

l), n. 1), d.lgs. n. 18 del 2014, è chiaro nell'escludere la protezione sussidiaria solo a chi «abbia commesso, al di fuori del territorio nazionale, prima di esservi ammesso in qualità di richiedente, un reato grave», senza che assumano rilevanza, pertanto, i reati, ancorché gravi, commessi dal richiedente in Italia.

Simmetricamente Sez. 6-1, n. 14028/2017, Rv. 644611-01, ha escluso la concedibilità del diritto alla protezione sussidiaria a chi abbia commesso un reato grave al di fuori dal territorio nazionale, precisando che tale causa ostativa può essere rilevata d'ufficio dal giudice, anche in appello, quando risulti dagli atti del giudizio o dalle dichiarazioni della parte, potendo l'A.G. - alla luce del citato parametro normativo, che non predetermina le ipotesi di «gravità» - valutare in concreto e senza automatismi i fatti criminosi e la loro pericolosità. In proposito, Sez. 6-1, n. 25073/2017, Rv. 646244-01, ancora il giudizio di gravità al parametro della pena edittale prevista dalla legge italiana per quel medesimo illecito, mentre sul correlato versante processuale, Sez. 1, n. 18739/2018, Rv. 649585-01 e Sez. 1, n. 27504/2018, Rv. 651149-01, precisano che la deduzione concernente la sussistenza delle condizioni ostative, involgendo la mancanza dell'elemento costitutivo previsto dalla norma, integra una mera difesa rilevabile anche d'ufficio, sicché, ove sollevata in appello, la relativa eccezione non è tardiva, ostando l'art. 345, comma 2, c.p.c. alla proposizione delle sole eccezioni in senso stretto.

## **7. Casistica giurisprudenziale: matrimonio imposto, reclutamento coattivo, conflitto armato, richiedente condannato nel Paese d'origine.**

Passando alla casistica giurisprudenziale in tema di protezione sussidiaria, Sez. 6-1, n. 25463/2016, Rv. 641904-01, nel solco un precedente conforme (Sez. 6-1, n. 25873/2013, Rv. 628471-01), identifica la costrizione ad un **matrimonio non voluto** come grave violazione della dignità e, dunque, trattamento degradante che integra un danno grave, la cui minaccia, ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, può provenire anche da soggetti diversi dallo Stato, allorché le autorità pubbliche o le organizzazioni che controllano lo Stato o una sua parte consistente non possano o non vogliano fornire protezione adeguata.

Sez. 6-1, n. 12075/2014, Rv. 631321-01, riconosce il regime di protezione sussidiaria (e non lo *status* di rifugiato politico) allo straniero – nella specie, fuggito dal Pakistan, per non essere costretto ad arruolarsi nelle milizie talebane – qualora la pressione violenta, pur comportando una minaccia grave ed individuale alla persona, non sia dettata dalla volontà di imporre un'opzione religiosa, ma dall'esigenza d'ingrossare le fila di un'organizzazione armata, né il rifiuto dell'istante risulti motivato da ragioni religiose.

Agli effetti della protezione sussidiaria, Sez. 6-1, n. 12333/2017, cit. – come anticipato *retro* § 4 – pone la necessità di verificare se, in presenza di minaccia di danno grave ad opera di un «soggetto non statale» – nella specie l'ex marito marocchino della ricorrente – lo Stato di origine sia in grado di offrire alla vittima adeguata protezione, aggiungendo, inoltre, che la sola condanna penale ad una pena detentiva, peraltro sospesa, l'ottenimento del divorzio e l'appoggio della famiglia di origine non

costituiscono, di per sé, circostanze indicative di un'«adeguata protezione» da parte del Paese di origine.

Sez. 6-1, n. 2830/2015, Rv. 634163-01, il cittadino straniero imputato di un delitto comune (nella specie, omicidio durante una rissa), punito nel Paese di origine con la pena di morte, non ha diritto al riconoscimento dello *status* di rifugiato politico poiché gli atti previsti dall'art. 7 del d.lgs. n. 251 del 2007, non sono collegati a motivi di persecuzione inerenti alla razza, alla religione, alla nazionalità, al particolare gruppo sociale o all'opinione politica, ma unicamente alla protezione sussidiaria riconosciuta dall'art. 2, lett. g), del d.lgs. n. 251 del 2007 qualora il giudice di merito - anche previo utilizzo dei poteri di accertamento ufficiosi di cui all'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008 - abbia fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese d'origine, correrebbe un effettivo rischio di subire un grave danno.

### 7.1 *Segue*: le liti tra privati.

Quanto alle **liti tra privati** (per ragioni proprietarie, familiari, ecc.), da ultimo **Sez. 6-1, n. 9043/2019, Rv. 653794-01**, esclude che possano essere addotte come causa di persecuzione o danno grave, nell'accezione offerta dal d.lgs. n. 251 del 2007, trattandosi, per l'appunto, di “vicende private” estranee al sistema di protezione internazionale, non rientrando né nelle forme dello *status* di rifugiato (art. 2, lett. e), né nei casi di protezione sussidiaria (art. 2, lett. g). Ciò in quanto l'art. 5 del cit. decreto individua chi sono – e devono essere – i responsabili della persecuzione o del danno grave<sup>20</sup>, sicché per ricomprendere le c.d. vicende private tra le cause di persecuzione o danno grave, ai fini del riconoscimento della protezione internazionale, occorrerebbe valorizzare oltremisura il riferimento ai «*soggetti non statuali*» indicati nella lett. c) dell'art. 5. Tuttavia – si argomenta in parte motiva – detti soggetti non statuali sono considerati responsabili della persecuzione o del danno grave solo «se [“può essere dimostrato che...”: cfr. art. 6 della direttiva n. 2004/83/CE] i responsabili di cui alle lett. a), e b) [vale a dire lo Stato e le organizzazioni internazionali] non possono o non vogliono fornire protezione», a fronte di atti persecutori e danno grave non imputabili direttamente ai medesimi «*soggetti non statuali*», ma pur sempre allo Stato o alle menzionate organizzazioni collettive. Pertanto – si conclude – un'interpretazione che, facendo leva sul generico riferimento del legislatore ai «*soggetti non statuali*», faccia assurgere le controversie tra privati (o la mancata o inadeguata tutela giurisdizionale offerta dal Paese per la risoluzione delle stesse) a cause idonee e sufficienti a integrare la fattispecie persecutoria o del danno grave, verrebbe a porsi in rotta di collisione con il principio secondo cui «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 n. 2004/83/CE), oltre ad essere poco sostenibile sul piano sistematico. Tanto più che la protezione internazionale nelle forme del rifugio e in quella sussidiaria costituisce diretta attuazione del diritto costituzionale di asilo (Sez. 1, n. 16362/2016, Rv. 641324-

---

<sup>20</sup> Ovvero lo Stato (lett. a), i partiti, le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio (lett. b).

01; conf. **Sez. 6-1, n. 11110/2019, Rv. 653482-01**), riconoscibile allo straniero al quale sia pur sempre «*impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche*» (art. 10 Cost.): concetto, questo cui sono estranee, in linea di principio, le vicende prive di rilevanza generale ed in tal senso private (così, in parte motiva, al § 2.2, Sez. 6-1, n. 9043/2019, cit.).

Detta pronuncia si pone in (consapevole) **contrasto**, da ultimo, con Sez. 6-1, n. 3758/2018, Rv. 647370-01 - conforme al consolidato orientamento espresso, *ex multis*, da Sez. 1, n. 23604/2017, Rv. 646043-01, Sez. 6-1 n. 16356/2017, Rv. 644807-01, Sez. 6-1 n. 15192/2015, Rv. 636207-01 - secondo cui, invece, le minacce di morte da parte di una setta religiosa integrano gli estremi del danno grave *ex art. 14 del d.lgs. n. 251 del 2007* e non possono essere considerate un fatto di natura meramente privata, atteso che la minaccia di danno grave può provenire, ai sensi dell'art. 5, lett. c), d.lgs. cit., anche da «*soggetti non statuali, se i responsabili di cui alle lett. a) e b)*», ossia lo Stato e i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o il territorio o parte di esso, «*comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione, ai sensi dell'art. 6, comma 2, contro persecuzioni o danni gravi*»; con la conseguenza che l'adita Autorità Giudiziaria ha il dovere di accertare, avvalendosi dei suoi poteri istruttori anche ufficiosi e acquisendo comunque le informazioni sul Paese di origine del richiedente, previste all'art. 8 d.lgs. n. 25 del 2008, l'effettività del divieto legale di simili minacce, ove sussistenti e gravi, ossia di accertare se le autorità nigeriane sono effettivamente in grado di offrire adeguata protezione al ricorrente in relazione a tali minacce.

### Sezione III:

#### LA PROTEZIONE UMANITARIA

#### 8. Rinvio.

In tema di [abrogata: v. *retro* § 1] protezione umanitaria, oltre a rinviare alla **Relazione tematica n. 108 dell'Ufficio del Massimario del 20 novembre 2018**, *Rassegna delle recenti pronunce della Corte di Cassazione in materia di diritto di asilo e protezione internazionale dello straniero: questioni sostanziali e processuali* ed alla successiva **Relazione n. 119 del 20 dicembre 2018**, *Problematiche di diritto sostanziale e processuale conseguenti alle modifiche in tema di protezione umanitaria apportate dal d.l. n. 113 del 2018, conv. in l. n. 132 del 2018, con particolare riferimento al regime di applicabilità ratione temporis delle nuove disposizioni*, si segnala la pendenza alle Sezioni Unite civili delle seguenti questioni di massima di particolare importanza, sollevate con distinte ordinanze interlocutorie:

- *se le disposizioni del d.l. n. 113 del 2018, nella parte in cui hanno abolito il permesso per motivi umanitari, si applichino immediatamente ai giudizi in corso o se invece le stesse - come affermato da Sez. 1, n. 4890/2019, Rv. 652684-01 (conf. Sez. 1, n. 9090/2019, Rv. 653697-02) - siano prive di efficacia retroattiva, con perdurante applicabilità della disciplina anteriore alle fattispecie oggetto dei giudizi in corso alla data di entrata in vigore del d.l. cit.;*

-se, ove si reputassero ancora in vigore i previgenti parametri normativi, vada confermato l'indirizzo inaugurato da **Sez. 1, n. 4455/2018, Rv. 647298-01**<sup>21</sup>, secondo cui il permesso di soggiorno «per seri motivi, in particolare di carattere umanitario»<sup>22</sup> può essere riconosciuto anche al cittadino straniero che abbia realizzato un grado adeguato d'integrazione sociale nel nostro paese, non potendosi escludere a tal fine l'esame specifico ed attuale della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente con riferimento al paese di origine, dovendosi fondare su una valutazione comparativa effettiva tra i due piani al fine di verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile, costitutivo dello statuto della dignità personale, in comparazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel paese di accoglienza. Al riguardo si rinvia integralmente – per sintesi espositiva – alla **Relazione n. 84 dell'Ufficio del Massimario del 10 giugno 2019**.

## PARTE II: QUESTIONI PROCESSUALI

### 9. Premessa normativa.

Le questioni processuali che affiorano in tema di protezione internazionale sono naturalmente propedeutiche alla garanzia del diritto di difesa del richiedente asilo in sede amministrativa e giurisdizionale ed al riconoscimento, o al diniego, del diritto alla protezione internazionale od a quella [fino al d.l. n. 113 del 2018 denominata] umanitaria [ora «speciale o in casi speciali»], con conseguente sua legittima permanenza nel territorio nazionale.

Il d.l. n. 13 del 2017, conv. in l. n. 46 del 2017 - in vigore dal 19 aprile 2017<sup>23</sup> - al dichiarato scopo di «definire sempre più celermente i procedimenti amministrativi innanzi alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale nonché i relativi ricorsi giurisdizionali, in considerazione dell'aumento esponenziale delle domande di protezione internazionale e delle impugnazioni, collegato alle crisi internazionali in atto»<sup>24</sup>, ha ridisegnato l'intero modello giurisdizionale in materia di protezione internazionale, intervenendo sia sotto il profilo organizzativo che sotto quello processuale, con la ridefinizione del rito relativo a tali controversie.

Senza pretesa di esaustività, si indicano le principali novità introdotte dal d.l. n. 13 del 2017, come modif. dal d.l. n. 113 del 2018, conv., con modif., in l. n. 132 del 2018.

---

<sup>21</sup> Annotata da M. NOCI, *Spetta allo straniero la prova presunta dello stato di pericolo*, in *Guida al diritto*, 2018, n. 17, 22 ss., e da A. VILLECCO, *La Cassazione sui permessi di soggiorno per "seri motivi umanitari"*, in *Famiglia e diritto*, 2018, 2018, n. 6, 537 ss.

<sup>22</sup> Locuzione presente nel testo originario dell'art. 5, comma 6, T.U.I, sostituita integralmente - e di fatto abolita - dall'art. 1, comma 1, lett. b), n. 2), del d.l. n. 113 del 2018, conv. in l. n. 132 del 2018.

<sup>23</sup> Tranne che per le disposizioni relative alla modifica del modello processuale, entrate in vigore il 17 agosto 2017, in virtù della disposizione transitoria contenuta nell'art. 21: «Art. 21. *Disposizioni transitorie*. Le disposizioni di cui agli articoli 3, 4, 6, comma 1, lett. a), d), f), e g), 7, comma 1, lett. a), b), d) ed e), 8, comma 1, lett. a), b), nn. 2), 3) e 4), e c), e 10 si applicano alle cause e ai procedimenti giudiziari sorti dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Alle cause e ai procedimenti giudiziari introdotti anteriormente alla scadenza del termine di cui al periodo precedente si continuano ad applicare le disposizioni vigenti prima dell'entrata in vigore del presente decreto».

<sup>24</sup> Relazione illustrativa del Governo al d.d.l. A.S. 2705.

Iniziando dalle **modifiche ordinamentali**, la novella del 2017, nel riconoscere l'elevato grado tecnico delle controversie in tema di diritto all'ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri e la delicatezza del giudizio di bilanciamento con l'interesse statale all'integrità e sicurezza del proprio territorio, è intervenuta anzitutto con l'istituzione *«presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le corti d'appello»*, di *«sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea»*<sup>25</sup>.

Le sezioni specializzate sono composte da magistrati dotati di specifiche competenze, scelti tra coloro che siano già stati addetti alla trattazione dei procedimenti in materia di immigrazione per almeno due anni o che abbiano frequentato appositi corsi di formazione. Ai fini dell'assegnazione, *«è valutata positivamente»* la conoscenza del francese o dell'inglese. Per la formazione dei magistrati addetti alle sezioni specializzate è previsto che la Scuola Superiore della magistratura, in collaborazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e l'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR), organizzi appositi corsi di formazione, la cui frequenza è obbligatoria almeno una volta l'anno per i primi tre anni dall'assegnazione alla sezione specializzata. Successivamente al primo triennio dall'assegnazione, l'obbligo di formazione può essere assolto con la partecipazione ai predetti corsi almeno una volta ogni biennio. Il d.l. n. 13 del 2017 specifica che i corsi devono prevedere apposite *«sessioni dedicate alla valutazione delle prove, ivi incluse le tecniche di svolgimento del colloquio»* (art. 2, comma 1). Infine il C.S.M., al quale è demandata l'organizzazione delle sezioni specializzate, deve stabilire *«le modalità con le quali è assicurato, con cadenza annuale, lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di prassi applicative tra i presidenti delle sezioni specializzate»*, attività per la quale è autorizzata apposita spesa (art. 2, comma 3, d.l. n. 13 del 2017).

Sul fronte degli **interventi processuali**, per perimetrare l'estesa area di intervento della riforma, giova precisare che le modifiche non hanno coinvolto le controversie in materia di immigrazione di competenza del giudice di pace, lasciando altresì inalterata la competenza del Tribunale per i minorenni prevista dall'art. 31 T.U.I., in materia di espulsione dei minorenni, di autorizzazione all'ingresso o alla permanenza in Italia dei loro familiari, anche in deroga alla disciplina generale, nonché la competenza del giudice amministrativo per le controversie relative ai permessi di soggiorno non di competenza della magistratura ordinaria e per le opposizioni ai decreti di espulsioni emessi dal Ministero dell'Interno per ragioni di ordine pubblico.

La **competenza per materia** delle sezioni specializzate è definita dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 13 del 2017, di cui si riporta sinteticamente il contenuto facendo riferimento alle medesime lettere dell'articolo<sup>26</sup>. Le sezioni specializzate sono competenti:

a) per le controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini degli altri Stati membri UE o dei loro familiari di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 30 del 2007 (*composizione monocratica*);

---

<sup>25</sup> Art. 1 del d.l. n. 13 del 2017, come conv. in l. n. 46 del 2017.

<sup>26</sup> Accanto a ciascuna previsione, per facilità di lettura, è indicata tra parentesi, in *corsivo*, la composizione, collegiale o monocratica, prevista per la trattazione di ciascun tipo di controversia.



b) per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di allontanamento dei cittadini UE o dei loro familiari per motivi imperativi di pubblica sicurezza e per gli altri motivi di pubblica sicurezza di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 30 del 2007, ovvero per i motivi di cui al successivo art. 21, nonché per i procedimenti di convalida dei provvedimenti di allontanamento coattivo adottati dal questore previsti dall'art. 20-ter del d.lgs. n. 30 del 2007 (*composizione monocratica*);

c) per le controversie in materia di protezione internazionale previste dall'art. 35 del d.lgs. n. 25 del 2008 (*composizione collegiale*), convalida dei provvedimenti del questore di trattenimento o di proroga del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale (*composizione monocratica*) nonché per la convalida delle misure alternative al trattenimento dei richiedenti la protezione internazionale, qualora vengano meno i presupposti del trattenimento di cui all'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 142 del 2015 (*composizione monocratica*);

d) per le controversie in materia di rifiuto, di rilascio, diniego di rinnovo e di revoca del permesso di soggiorno per protezione speciale nei casi di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25» (*competenza collegiale*).<sup>27</sup>

*d bis*) per le controversie in materia di rifiuto di rilascio, di diniego di rinnovo e di revoca dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18,18-bis,19, comma 2, lettere d) e d-bis), 20-bis, 22, comma 12-quater, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (*competenza collegiale*)

e) per le controversie in materia di diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché relative agli altri provvedimenti dell'Autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, di cui all'art. 30, comma 6, del T.U.I. (*composizione monocratica*);

*e-bis*) per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta (*Unità Dublino*) alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, in applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (*composizione collegiale*).

Ai sensi dell'art. 3, comma 2, infine, le sezioni specializzate sono competenti per le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana (*composizione monocratica*) e, ai sensi del comma 3, per le cause ed i procedimenti che presentano ragioni di connessione con i procedimenti indicati ai commi 1 e 2.

La **competenza per territorio** è disciplinata dall'art. 4 del d.l. n. 13 del 2017. In linea generale, è competente territorialmente la sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha emanato il provvedimento impugnato (la Commissione Territoriale o la sua Sezione, per le controversie in materia di protezione internazionale). Se il ricorrente è presente in una struttura di accoglienza (CAS o SPRAR), oppure trattenuto in un centro di permanenza per il rimpatrio, è competente territorialmente la sezione specializzata nella cui circoscrizione hanno sede la struttura o il centro. Per le controversie per l'accertamento dello stato di

---

<sup>27</sup> V. art. 3, comma 4-bis, d.l. n. 13 del 2017, come modif. dal d.l. n. 113 del 2018, conv. in l. n. 125 del 2018.

apolidia e dello stato di cittadinanza italiana, è competente la sezione specializzata, avuto riguardo al luogo in cui l'attore ha la dimora.

In relazione al **rito applicabile**, il d.l. n. 13 del 2017 come successivamente modificato, introduce sostanziali modifiche per i procedimenti relativi al riconoscimento della protezione internazionale, sia avuto riguardo alla fase che si svolge davanti alle Commissioni territoriali (d'ora in poi C.T.), che in relazione al procedimento avanti all'Autorità Giudiziaria.

In particolare, per il **procedimento davanti alle C.T.**, l'art. 6, comma 1, lett. c), del d.l. cit. ha modificato l'art. 14 del d.lgs. n. 25 del 2008 rubricato *«verbale del colloquio personale»*, prevedendo che l'**audizione** del cittadino straniero sia **«videoregistrata con mezzi audiovisivi»** ed il relativo verbale *«trascritto in lingua italiana con l'ausilio di sistemi automatici di riconoscimento vocale»*. Il comma 3 del novellato art. 14 prevede poi che *«copia informatica del file contenente la videoregistrazione e del verbale di trascrizione sono conservati per almeno tre anni, in un apposito archivio informatico presso il Ministero dell'Interno, con modalità che ne garantiscano l'integrità, la non modificabilità e la certezza temporale del momento in cui sono stati formati»*. Il comma 5 prosegue aggiungendo che *«in sede di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale, la videoregistrazione e il verbale di trascrizione sono resi disponibili all'autorità giudiziaria in conformità alle specifiche tecniche di cui al comma 8 ed è consentito al richiedente l'accesso alla videoregistrazione»*. Tuttavia, le *«specifiche tecniche»*- che, in base al comma 8 del novellato art. 14 d.lgs. n. 25 del 2008, avrebbero dovuto essere stabilite *«d'intesa tra i Ministeri della giustizia e dell'interno, con decreto direttoriale, da adottarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, sui siti internet dei medesimi Ministeri, sentito, limitatamente ai profili inerenti alla protezione dei dati personali, il Garante per la protezione dei dati personali»* - non sono ancora state adottate, con la conseguenza che il colloquio del richiedente è verbalizzato in modo riassuntivo ed è tale verbale che viene messo a disposizione dell'autorità giudiziaria in caso di impugnazione della decisione della C.T.

L'**obbligo di tradurre gli atti** del procedimento davanti alla C.T., nonché quelli relativi alle fasi impugnatorie davanti all'A.G., è previsto dall'art. 10, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 25 del 2008, al fine di assicurare al richiedente la massima informazione e la più penetrante possibilità di allegazione: ne consegue che la parte, ove censuri la decisione per l'omessa traduzione, non può genericamente lamentare la violazione del relativo obbligo, ma deve necessariamente indicare in modo specifico quale atto non tradotto abbia determinato un *vulnus* all'esercizio del diritto di difesa ed in particolare, qualora deduca la mancata comprensione delle allegazioni rese in interrogatorio, deve precisare quale reale versione sarebbe stata offerta e quale rilievo avrebbe avuto (in termini **Sez. 1, n. 11271/2019, Rv. 653479-01; Sez. 6-5, n. 11295/2019, Rv. 653483-01**).

Quanto al procedimento per le controversie in tema di protezione internazionale, ne è stato radicalmente modificato il **rito** per il quale l'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2011 prevedeva, prima della riforma, il rito sommario di cognizione, e, per il quale, in precedenza, nella vigenza del d.l. n. 39 del 1990, era previsto il rito camerale. Infatti, l'art. 6, comma 1, lett. f), del d.l. n. 13 del 2017 ha inserito nel d.lgs. n. 25 del 2008 il

nuovo art. 35-bis secondo cui «*le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'art. 35 (id est: impugnazioni avverso la decisione della C.T. e la decisione della Commissione nazionale sulla revoca o sulla cessazione dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria) sono regolate dalle disposizioni di cui all'art. 737 e seguenti del codice di procedura civile, ove non diversamente disposto nel presente articolo*».

Il procedimento si introduce con ricorso nel termine di 30 o 60 giorni dalla notificazione del provvedimento, a seconda che il ricorrente si trovi in Italia o all'estero. A cura della cancelleria, viene instaurato il contraddittorio con il Ministero dell'Interno (presso la C.T. che ha assunto la decisione) e con il P.M., ed entro venti giorni dalla notifica del ricorso la C.T. che ha adottato l'atto impugnato deve rendere disponibili al Tribunale tutti gli atti posti a fondamento della decisione e, in particolare, la copia della domanda di protezione internazionale, della videoregistrazione e del verbale di trascrizione della stessa, nonché copia di tutta la documentazione comunque acquisita nel corso della procedura amministrativa. In tale ambito deve trasmettere la documentazione relativa alla situazione socio-politico-economica del paese di provenienza del richiedente (le c.d. C.O.I., *Country Origin Information*). Il comma 3 dell'art. 35-bis stabilisce, poi che la proposizione del ricorso avverso la decisione della C.T. determina la **sospensione automatica** degli effetti del provvedimento impugnato, tranne che in alcuni casi tassativamente indicati alle lett. *a), b), c), d)* del medesimo comma (quando il ricorrente sia trattenuto in un centro di permanenza per i rimpatri, quando vi sia un provvedimento di inammissibilità della domanda, o quando la domanda sia manifestamente infondata, quando la domanda sia stata presentata dopo che il ricorrente sia stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli alla frontiera, ovvero fermato in condizioni di soggiorno illegale, al solo scopo di impedire l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento); [A tali ipotesi l'art. 3, comma 2, lett. *c)*, del d.l. n. 113 del 2018, ha aggiunto alla lett. *a)* anche l'ipotesi in cui il ricorso sia proposto da parte di un soggetto «*nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di trattenimento nelle strutture di cui all'art. 10 ter del d.lgs. n. 286 del 1998*», vale a dire nelle ipotesi di soggetti condotti in appositi punti di crisi per l'identificazione ed il soccorso, nel caso in cui siano rintracciati nel corso di soccorso in mare o rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale.] In tali casi la **sospensiva può tuttavia essere accordata a richiesta del ricorrente in presenza di gravi e circostanziate ragioni**, con decreto motivato da assumersi *inaudita altera parte* entro cinque giorni dal deposito della richiesta. Tuttavia, l'art. 35-bis, comma 5, del d.l. n. 13 del 2017, come modificato dal d.l. n. 113 del 2018 prevede «*la proposizione del ricorso o dell'istanza cautelare, ai sensi del comma 4 non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett. b), nonché del provvedimento adottato ai sensi dell'art. 32, comma 1-bis*».

Ai sensi del comma 13 dell'art. 35-bis, nel caso in cui sia stata disposta o sia intervenuta in via automatica la sospensione del provvedimento impugnato, questa viene meno se «con decreto anche non definitivo, il ricorso è rigettato».

Completata la fase introduttiva, si passa alla fase istruttoria e decisionale, ove le

novità introdotte dal d.l. n. 13 del 2017 sono maggiori.

Il procedimento è trattato in **camera di consiglio** (art. 35-*bis*, comma 9) sempre *in via d'urgenza* (art. 35-*bis*, comma 15), ed è esplicitamente sottolineato, che per la decisione il giudice si avvalga delle C.O.I.

I commi 10 ed 11 del medesimo art. 35-*bis* recano una delle innovazioni più rilevanti introdotte nel rito della protezione internazionale, relativamente alla **disciplina dell'udienza**. Nel rinviare a quanto sarà illustrato *postea* § 10, va subito anticipato che, differentemente dal regime previgente, ora la fissazione dell'udienza è solo **eventuale**, come pure l'**audizione dell'interessato**, che può essere fissata dal giudice solo «quando lo ritenga necessario».

Tra le novità di spicco sul nuovo rito della protezione internazionale, si segnala l'**eliminazione dell'appello** avverso la decisione di primo grado. Infatti l'art. 35, comma 13, d.l. n. 13 del 2017 prevede che il decreto emesso dal Tribunale all'esito del procedimento di primo grado «*non è reclamabile*». È dunque possibile, avverso la decisione di primo grado, proporre solo ricorso per cassazione.

Il **termine** per il ricorso per cassazione è di trenta giorni dalla comunicazione del decreto e la sua proposizione non determina in via automatica la sospensiva degli effetti del provvedimento impugnato. Tuttavia, «*quando sussistono fondati motivi*» il giudice che ha emesso il decreto, può, *su istanza di parte*, da formularsi entro 5 giorni dal deposito del ricorso, disporre la sospensione «*con conseguente ripristino della sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione della Commissione*» (art. 35-*bis*, comma 13).

Vanno, infine, ricordate le disposizioni per il conferimento della **procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione** (art. 35-*bis*, comma 13), che «*deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato, a tal fine il difensore certifica la data di rilascio della procura in suo favore*». Al riguardo va segnalato che, a differenza della procura alle liti per il giudizio di primo grado (art. 35-*bis*, comma 2, d.lgs. 25 del 2008), per la quale si riconosce la possibilità di rilascio di procura consolare nel caso in cui il ricorrente si trovi all'estero, analoga previsione non è indicata per la procura per il ricorso per cassazione.

Il d.l. n. 13 del 2017 indica, inoltre, i **termini (ordinatori)** entro i quali le diverse fasi del procedimento per la protezione internazionale dovrà concludersi, stabilendo che il Tribunale decide «*entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso*» e che la Corte di cassazione, nel caso in cui sia rigettata l'istanza di sospensiva dell'efficacia esecutiva del decreto impugnato, decide «*entro sei mesi dal deposito del ricorso*» (art. 35-*bis*, comma 13).

L'art. 35-*bis*, comma 14, prevede, infine, l'**inoperatività della sospensione feriale** dei termini. In proposito, stante la disciplina transitoria di cui all'art. 21 del d.l. n. 13 del 2017, conv. in l. n. 46 del 2017 – che ha previsto come spartiacque tra l'applicazione della vecchia e della nuova disciplina il 17 agosto 2017 **Sez. 1, n. 14280/2019**, in corso di massimazione, ha precisato che non sussiste la violazione del principio dell'affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto normativo con riguardo alla soppressione dell'istituto della sospensione feriale, essendo stato previsto un termine lungo per l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, tale da consentire a tutti gli operatori di conoscere con congruo anticipo

la portata delle modifiche normative (nella specie la S.C. ha confermato il decreto del Tribunale che aveva dichiarato inammissibile in quanto tardivo il ricorso proposto in data 29 settembre 2017 avverso la decisione della Commissione Territoriale della Protezione internazionale notificata il 10 agosto 2017 in ragione della soppressione della sospensione feriale introdotta dalla l. n. 46 del 2017).

Quanto al rito, deve essere posto in rilievo che per i casi «*di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e di revoca*» dei permessi di soggiorno che dovranno recare la dicitura per «*casi speciali*» (art. 18 del d.lgs. n. 286 del 1998 «*soggiorno per motivi di protezione sociale*»; art. 18-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 «*permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica*»; 22, comma 12-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998 permesso di soggiorno «*per particolare sfruttamento lavorativo*»), e per gli altri permessi tipizzati (d.lgs. n. 286 del 1998: art. 19, comma 2, lett. d-*bis* «*permesso di soggiorno per cure mediche*» art. 20-*bis* «*permesso di soggiorno per calamità*») l'art. 19-*ter* del d.lgs. n. 150 del 2011, inserito dal d.l. n. 113 del 2018 stabilisce che tali controversie siano trattate dalle sezioni specializzate in **composizione collegiale** e che il rito applicabile sia quello **sommario di cognizione**. I termini per la proposizione del ricorso sono mutuati dal procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale (trenta giorni per la proposizione del ricorso o sessanta se il ricorrente si trova all'estero, trenta giorni, per il ricorso per cassazione), analogamente alla disciplina relativa alle modalità di rilascio della procura alle liti per il ricorso in cassazione, che ne prevede il conferimento, a pena di inammissibilità del ricorso, «*in data successiva alla comunicazione dell'ordinanza impugnata*».

## 10. Questioni relative all'udienza.

Il giudizio in materia di protezione internazionale, che tradizionalmente si inserisce nell'alveo dei giudizi civili, tuttavia, è indiscutibilmente caratterizzato dall'attenuazione del **principio dispositivo** e dal **dovere di cooperazione del giudice** rispetto **all'acquisizione della prova**. Tali caratteristiche sono espressione del principio di **tutela giurisdizionale effettiva**: principio generale del diritto sovranazionale sancito dagli artt. 6 e 13 della CEDU, poi ribadito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e riconosciuto da Sez. 1, n. 11564/2015, in motivazione, e Sez. 3, n. 21255/2013, Rv. 628700-01, come regola-cardine dell'ordinamento costituzionale, volto ad assicurare il diritto «*ad un rimedio adeguato al soddisfacimento del bisogno di tutela di quella... unica e talvolta irripetibile situazione sostanziale di interesse giuridicamente tutelato*».

In particolare, con specifico riferimento alla materia della protezione internazionale, l'art. 46 della direttiva (UE) n. 32 del 2013 prevede che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare al richiedente un *rimedio effettivo* dinanzi ad un giudice nei casi di esame della domanda di protezione internazionale o sussidiaria, «*che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione del giudice di primo grado*». Ciò significa, come chiarito dalla

Corte di giustizia UE<sup>28</sup> che «benchè il richiedente sia tenuto a produrre tutti gli elementi necessari a motivare la domanda, spetta tuttavia allo Stato membro interessato cooperare con tale richiedente nel momento della determinazione degli elementi significativi della stessa. Tale obbligo di cooperazione in capo allo Stato membro implica, pertanto, concretamente che, se, per una qualsivoglia ragione, gli elementi forniti dal richiedente protezione internazionale non sono esaustivi, attuali o pertinenti, è necessario che lo Stato membro interessato cooperi attivamente alla procedura per consentire di riunire tutti gli elementi atti a sostenere la domanda. Peraltro, uno Stato membro riveste una posizione più adeguata del richiedente per l'accesso a determinati documenti». Proprio in ragione del principio di effettività della tutela, il giudice deve vigilare affinché vi sia un esame completo, rigoroso ed approfondito della domanda.

Al riguardo la giurisprudenza della CEDU, relativa all'art. 13 della Convenzione, considera che, «tenuto conto dell'importanza che [essa] attribuisce all'art. 3 e della natura irreversibile del danno che può essere causato nell'ipotesi di realizzazione del rischio tortura o maltrattamenti, l'effettività di un ricorso ai sensi dell'art. 13 richiede imperativamente un attento controllo da parte di un'autorità nazionale, un esame autonomo e rigoroso di ogni censura secondo la quale vi è motivo di credere a un rischio di trattamento contrario all'art. 3 (CEDU, 21 gennaio 2011, § 293)»<sup>29</sup>.

Per completare il quadro normativo europeo entro il quale si colloca la problematica dell'udienza e dell'audizione va aggiunto che, quale espressione del principio di effettività, l'ascolto personale del richiedente protezione internazionale è previsto come necessario da parte dell'art. 14 della direttiva 2013/32/UE, ma solo nella prima fase amministrativa del procedimento, che, nel nostro sistema, è la fase che si svolge davanti alle commissioni territoriali e non invece per la fase successiva giurisdizionale. Al diritto all'udienza si fa, invece, riferimento nel più volte citato art. 6 CEDU, in ordine al quale la Corte di Strasburgo ha affermato che dell'udienza è consentito fare a meno allorché essa «non sia necessaria a causa di circostanze eccezionali del caso, per esempio quando non si pongano questioni di fatto o di diritto che non possano essere adeguatamente risolte sulla base dei documenti allegati e delle osservazioni scritte dalle parti»<sup>30</sup>.

Da quanto sopra esposto risulta quindi chiara la ragione per la quale le questioni interpretative legate alla disciplina del rito della protezione internazionale e, in particolare, all'udienza ed all'audizione del richiedente (udienza ed audizione che costituiscono due ipotesi distinte), acquistino un'importanza centrale e perché esse debbano essere necessariamente collocate nell'ambito del sistema nazionale ed eurounitario.

Per una migliore comprensione della disciplina positiva relativa all'udienza si riporta il testo dell'**art. 35-bis, commi 10 e 11, d.lgs. n. 25 del 2008** (inserito dall'art. 6, comma 1, lett. g del d.l. n. 13 del 2017). Il comma 10 dispone che: «**è fissata udienza per la comparizione delle parti esclusivamente nei casi in cui il giudice:**

- a) visionata la videoregistrazione di cui al comma 8, ritiene necessario disporre l'audizione dell'interessato;
- b) ritiene indispensabile richiedere chiarimenti alle parti;

---

<sup>28</sup> Corte di Giustizia UE, C-277/11, § 65.

<sup>29</sup> M. FLAMINI, *Il ruolo del giudice di fronte alle peculiarità del giudizio di protezione internazionale*, in *Diritto e giustizia*, 2018, n. 2.

<sup>30</sup> CEDU, *Dory c. Svezia*, 12 novembre 2002; CEDU, *Fredin c. Svezia*, 23 febbraio 1994.

c) dispone consulenza tecnica ovvero anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova».

Il comma 11 aggiunge che «**l'udienza è altresì disposta** quando ricorra almeno una delle seguenti ipotesi:

a) la videoregistrazione non è disponibile;

b) l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice, sulla base delle motivazioni esposte dal ricorrente, ritenga la trattazione del procedimento in udienza essenziale ai fini della decisione;

c) l'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado.

In dottrina si è sottolineato<sup>31</sup> che, a dispetto dell'*incipit* dell'art. 35 il quale rimanderebbe ad ipotesi di tassatività, in realtà la norma sarebbe caratterizzata da una grande elasticità, di fatto consentendo al Giudice, sia di fissare l'udienza che di disporre l'audizione dell'interessato, quando ritenuto necessario, interpretazione questa che porrebbe la disposizione al riparo da censure di incostituzionalità, lasciando al giudice il potere discrezionale di disporre la comparizione delle parti e/o l'audizione, se utile o indispensabile. In tal senso si è ritenuto, quindi, che «l'audizione non solo sia necessaria nei casi espressamente indicati dalla norma, ma anche quando, ad es., l'istanza formulata dal richiedente non riguardi l'allegazione di fatti nuovi o sopravvenuti ma soltanto l'esigenza di circostanziare e precisare quanto già dichiarato, soprattutto nel caso in cui non sia stato ritenuto credibile sotto il profilo della coerenza logica od intrinseca, essendo tale valutazione modificabile o comunque riesaminabile soltanto con un nuovo esame; oppure quando siano dedotte lacune di comprensione delle domande, nonostante l'interprete, verificate *ex post*, ponendosi in evidenza come, l'omissione dell'audizione in tali casi, ove sollecitata, se immotivata, può integrare, analogamente a ciò che accade per l'omesso ascolto del minore, la violazione del principio del contraddittorio, censurabile anche in sede di giudizio di legittimità»<sup>32</sup>. In tale ambito vi è chi ha precisato che la fissazione dell'udienza sarebbe quindi facoltativa anche nei casi previsti dal comma 11 (ove l'uso dell'espressione «l'udienza è disposta» suggerisce l'obbligatorietà della fissazione) quando, ad es., si appalesi del tutto inutile, nel caso in cui il ricorso sia stato introdotto da un difensore privo di procura, o oltre il termine previsto a pena di inammissibilità dal comma 1 dell'art. 35<sup>33</sup>. Altri, pur condividendo l'interpretazione dell'art. 35-*bis*, commi 10 e 11, come norma elastica, hanno tuttavia sottolineato, come debba considerarsi condizione per una valutazione positiva del vaglio di compatibilità costituzionale della norma, il fatto che la decidibilità allo stato degli atti della causa, e, dunque, anche la non necessità di disporre l'audizione personale del richiedente, sia decisione che il giudice deve prendere, previa fissazione dell'udienza,

---

<sup>31</sup> M. ACIERNO, *Immigrazione, asilo, cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, a cura di Morozzo Della Rocca, Santarcangelo di Romagna, 2018; C. DE CHIARA, *Fase amministrativa e fase giurisdizionale: partecipazione del richiedente all'udienza ed ascolto in sede giudiziale: il dovere di cooperazione dell'Autorità e il principio dispositivo* (Relazione svolta nell'ambito dell'incontro di studi organizzato dalla Scuola Superiore della magistratura il 7, 8 e 9 febbraio 2018), in [www.scuolamagistratura.it](http://www.scuolamagistratura.it).

<sup>32</sup> Cfr. M. ACIERNO-M. FLAMINI, *ibidem*, § 1.2.

<sup>33</sup> P. GATTARI, relazione su *Il nuovo giudizio sul diritto alla protezione davanti al Tribunale tenuta al corso di formazione della Scuola superiore della Magistratura* (Roma, 20-22 novembre 2017), in 7.

nel pieno contraddittorio delle parti<sup>34</sup>. Secondo tali Autori, dunque, la tenuta di costituzionalità della norma, non andrebbe valutata in astratto, ma nell'uso che il giudice faccia nel caso concreto della discrezionalità attribuitagli dal legislatore, e della compatibilità di tale uso con il principio dell'effettività dinanzi richiamato.

In tale ambito, un'opinione più rigida è quella di chi sostiene che un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma debba ribaltarne il significato letterale, ritenendosi che la regola debba essere la fissazione dell'udienza ed il colloquio personale con il richiedente, mentre solo eccezionalmente possa prevedersene il non espletamento contestandosi l'utilità, per la formazione del convincimento del giudice, della sola videoregistrazione, considerata non in grado di garantire quel «*minimum* di fisiologica dialettica tra il richiedente ed il suo giudice», tenuto conto, peraltro, che «l'audizione del richiedente si svolge nella fase amministrativa senza la difesa tecnica (*id est*: l'art. 16 del d.lgs. n. 25 del 2008, prevede avanti alle C.T. la possibilità, non l'obbligo, per il cittadino straniero di farsi assistere da un difensore, mentre non è prevista per tale fase l'ammissione al gratuito patrocinio) il che, ove a questa non faccia seguito l'audizione davanti al giudice, si risolverebbe in una grave lesione del diritto di difesa»<sup>35</sup>. Al riguardo, è stata tuttavia posta in rilievo «la particolare composizione dell'organo di decisione delle C.T. per il riconoscimento della protezione internazionale, che fin dalla loro istituzione, avvenuta con l'art. 32 della l. n. 189 del 2002, sono organi collegiali composti da quattro membri, di cui due riconducibili al Ministero dell'Interno (il presidente, appartenente alla carriera prefettizia, ed un funzionario della Polizia di Stato) mentre gli altri due sono espressione dell'UNHCR e del mondo degli enti locali...», potendosi quindi dire che il legislatore abbia «inteso portare una sorta di confronto contraddittorio fin nelle stanze riservate della decisione, attraverso una composizione plurale dell'autorità amministrativa decisoria che non ha paragoni nel resto d'Europa, in questo modo sopperendo ad un quadro normativo che non prevede la necessità della difesa tecnica nella fase amministrativa»<sup>36</sup>.

Deve da ultimo essere posto in rilievo come parte della dottrina avesse censurato la mancata previsione nell'art. 35-*bis*, comma 11, e dunque tra le ipotesi di necessaria fissazione dell'udienza, del caso in cui la videoregistrazione non sia possibile per ragioni tecniche o il richiedente non abbia voluto avvalersene e la commissione abbia deciso di accogliere tale istanza. Si è detto, infatti, che la mancanza del principale supporto probatorio del giudizio, imporrebbe, salvo casi di inammissibilità *de plano*, l'attivazione obbligatoria del contraddittorio e la comparizione delle parti<sup>37</sup>. In tal

---

<sup>34</sup> G. SAVIO, *ult. op. cit.*, par. 3.1.

<sup>35</sup> L. BREGGIA, *L'audizione del richiedente asilo dinanzi al giudice: la lingua del diritto oltre i criteri di sintesi e chiarezza*, in *Questione giustizia*, 2018, n. 2; v. anche C. FAVILLI, *L'unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo d'asilo*, *ibidem*; S. ALBANO, *Protezione internazionale, il diritto di impugnazione e le sezioni specializzate*, *ibidem*.

<sup>36</sup> F. GALLO, *Audizione e valutazione di credibilità del richiedente davanti alla Commissione*, in *Questione giustizia*, 2018, n. 2, che illustra dettagliatamente i protocolli seguiti dalle C.T. per le modalità di acquisizione delle dichiarazioni dei richiedenti e per le loro valutazioni, allargando lo sguardo anche agli altri Paesi europei quanto all'organizzazione ed agli organismi preposti a tale prima fase di valutazione della fondatezza della domanda di protezione internazionale.

<sup>37</sup> M. ACIERNO, *ibidem*, 93. Sulla necessità di ritenere la fissazione dell'udienza obbligatoria *ex lege* in mancanza di disponibilità degli strumenti per effettuare la videoregistrazione v. anche L. BREGGIA, *op. cit.*, § 5.



senso si era già sottolineato come il caso specifico della mancanza della videoregistrazione legata alla situazione generale di indisponibilità dei relativi sistemi operativi, tutt'ora perdurante, suggerisse, sulla base della lettura della norma, che nulla prevede esplicitamente al riguardo, in attesa di un chiarimento giurisprudenziale di legittimità, di attenersi a una regola di prudenza fissando l'udienza<sup>38</sup>.

La prima pronuncia della S.C. intervenuta sul punto è Sez. 1, n. 17717/2018, Rv. 649521-05, (in senso conforme: Sez. 6 -1 n. 27182/2018, Rv. 651513-01, **Sez. 6-1, n. 14148/2019, Rv. 654198-01**), secondo cui, nel caso di mancanza di videoregistrazione per motivi tecnici, ove ne sia stata fatta richiesta, il giudice deve obbligatoriamente fissare l'udienza, configurandosi altrimenti nullità del decreto pronunciato all'esito del ricorso per inidoneità del procedimento così adottato, a realizzare lo scopo del pieno dispiegamento del principio del contraddittorio specificando, inoltre, che «ciò non vuol dire automaticamente che si debba anche necessariamente dar corso all'audizione del richiedente (v. Corte di Giustizia UE, 26 luglio 2017, § 49)». Con la sentenza richiamata la Corte di Giustizia, nell'affrontare una questione pregiudiziale posta dal Tribunale di Milano, nella vigenza del vecchio rito per le controversie in tema di protezione internazionale, in ordine alla compatibilità della direttiva 2013/32/UE con l'ipotesi di rigetto del ricorso *de plano*, senza fissazione dell'udienza, nel caso di manifesta infondatezza dello stesso, ha ribadito il principio secondo cui la direttiva "procedure", letta alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali UE, deve essere interpretata nel senso che *«non osta a che il giudice nazionale, investito di un ricorso avverso la decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale manifestamente infondata, respinga detto ricorso senza procedere all'audizione del richiedente qualora le circostanze di fatto non lascino alcun dubbio sulla fondatezza di tale decisione, a condizione, da una parte, che in occasione della procedura di primo grado sia stata data al richiedente facoltà di sostenere un colloquio personale sulla sua domanda di protezione internazionale, conformemente all'art. 14 della direttiva, e che il verbale di trascrizione di tale colloquio, qualora sia avvenuto, sia stato reso disponibile unitamente al fascicolo, in conformità dell'art. 17, par. 2, della direttiva medesima e, dall'altra parte, che il giudice adito con il ricorso possa disporre tale audizione ove lo ritenga necessario ai fini dell'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto contemplati dall'art. 46 di tale direttiva»*. Sul rapporto tra l'obbligo di fissazione dell'udienza in caso di mancanza della videoregistrazione e la necessità di procedere comunque all'audizione del richiedente, **Sez. 6-1, n. 2817/2019, Rv. 652463-01**, ulteriormente afferma che, fermo l'obbligo di fissazione dell'udienza, non sussiste, tuttavia, «l'automatica necessità di dare corso all'audizione, il cui obbligo, conformemente alla direttiva 2013/32/CE, grava esclusivamente sull'autorità amministrativa incaricata di procedere all'esame del richiedente». Ne consegue che «il giudice può decidere in base ai soli elementi contenuto nel fascicolo, ivi compreso il verbale o la trascrizione del colloquio svoltosi dinanzi alla Commissione». **Sez. 1, n. 3029/2019, Rv. 652410-01**, specifica poi che l'obbligo di audizione del richiedente non sussiste «ove ci si trovi in presenza di una domanda di protezione internazionale manifestamente infondata», mentre **Sez. 1, n. 10786/2019, Rv. 653473-01**, ribadendo

---

<sup>38</sup> C. DE CHIARA, *ibidem*, § 1.4.

lo stesso principio in ordine alla necessità di fissazione dell'udienza, sottolinea come in senso contrario non abbia rilievo «la circostanza che il ricorrente abbia omesso di prospettare anche le ragioni per le quali l'erronea applicazione della regola processuale abbia comportato un pregiudizio per la decisione di merito, in quanto la mancata videoregistrazione del colloquio, incidendo su un elemento centrale del procedimento, ha palesi ricadute sul suo diritto di difesa».

### **11. Onere probatorio attenuato ed onere di allegazione: la portata del dovere di cooperazione del ricorrente.**

Come anticipato, nel giudizio relativo alla protezione internazionale, rivestono particolare importanza i temi dell'**onere probatorio del richiedente asilo** e del connesso, cogente principio del **dovere di cooperazione tra richiedente e autorità competente nell'acquisizione e valutazione della prova** (artt. 10/16 direttiva 2013/32/UE, già direttiva 2005/85/CE; art. 3 del d.lgs. n. 251 del 2007; artt. 8, comma 3, e 27 del d.lgs. n. 25 del 2008).

La peculiarità della *subiecta materia* qui si espande nella sua massima estensione, attraverso un modulo istruttorio del tutto inedito che impatta coi principi generali del nostro processo civile, a partire da quello della domanda e della disponibilità della tutela giurisdizionale. Se, in generale, chi chiede tutela di un diritto deve indicare ed allegare i fatti costitutivi nella loro individualità, con conseguente vincolo per il giudice all'**allegazione** dei fatti compiuta dalle parti ed alle **offerte di prova** di queste rispetto ai fatti allegati (art. 115 c.p.c.), il giudizio sul diritto al riconoscimento della protezione internazionale – tendenzialmente orientato alla **semplificazione** del rito, all'effettività del contraddittorio ed alla riduzione dei tempi di durata del processo – vede ridimensionato il **principio dispositivo**, quanto meno nel procedimento che si svolge davanti alle C.T.<sup>39</sup>.

Come spiega nitidamente Sez. 6-1, n. 14998/2015, Rv. 636559-01, il richiedente la protezione internazionale, ai sensi dell'art. 14, lett. *b*) e *c*), del d.lgs. n. 251 del 2007, non deve fornire alcuna qualificazione giuridica alla propria domanda ed il giudizio si svolge senza alcun vincolo costituito dal principio della domanda: come pure precisato da Sez. 6-1, n. 7333/2015, Rv. 644949-01 e Sez. 1, n. 14998/2015, Rv. 636559-01, è semmai peculiare **compito del giudice della protezione internazionale colmare le lacune informative**, avendo l'obbligo di informarsi in modo adeguato e pertinente alla richiesta, soprattutto con riferimento alle condizioni generali del Paese d'origine, allorquando le indicazioni fornite dal richiedente siano deficitarie o mancanti, **avvalendosi dei poteri officiosi di indagine e di informazione** di cui all'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, e verificare se la situazione di esposizione a pericolo per l'incolumità fisica indicata dal ricorrente e astrattamente sussumibile in entrambe le tipologie tipizzate di rischio, sia effettivamente sussistente nel Paese nel quale dovrebbe essere disposto il rientro al momento della decisione (sulla necessità di tale verifica officiosa da parte del giudice,

---

<sup>39</sup> Così M. ACIERNO-M. FLAMINI, *il dovere di cooperazione del giudice, nell'acquisizione e nella valutazione della prova*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2017, n. 1.

nel caso di richiedente sottoposto a misura cautelare per propaganda terroristica nel paese di provenienza, al fine di riscontrare, alla luce del fatto addebitato e non del mero *nomen iuris* della contestazione, la sua riconducibilità alla legittima espressione del dissenso o ad incitamento vietato alla lotta armata, v. altresì Sez. 6-1, n. 17576/2017, Rv. 614771-01).

Il **principio della domanda**, ancorché con la modalità delineata, si applica al giudizio di primo grado con riferimento alle misure tipiche di protezione internazionale, fermo restando l'**onere di individuazione ed allegazione del richiedente** dei fatti costitutivi della sua pretesa: come rammenta, in parte motiva, **Sez. 1, n. 13088/2019, Rv. 653884-01**, la proposizione del ricorso giurisdizionale nella materia della protezione internazionale dello straniero non si sottrae all'applicazione del **principio dispositivo**, nel senso che la deroga a detto principio per effetto delle speciali regole di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 251 del 2007 e all'art. 8 del d.lgs. n. 25 del 2008, non vale quanto alla necessità che la domanda su cui il giudice deve pronunciarsi corrisponda a quella individuabile in base alle **allegazioni** dell'attore (v. già Sez. 1, n. 19197/2015, Rv. 637125-01). Non va quindi confuso «l'**onere probatorio attenuato** che connota i giudizi in materia di protezione internazionale, con un inesistente onere di **allegazione attenuato**» (**Sez. 1, n. 13088/2019**, cit.). Al riguardo **Sez. 1, n. 11103/2019**, cit., puntualizza che la cooperazione istruttoria non incide sul piano dell'allegazione, bensì su quello della prova, con la conseguenza che rimane integro, ed anzi deve essere adempiuto in maniera specifica, l'onere di allegazione da parte del richiedente dei fatti costitutivi del diritto, siccome desumibile dall'art. 3, commi 1 e 2, d.lgs. n. 251 del 2007.

Pertanto, i **fatti costitutivi del diritto alla protezione devono necessariamente essere indicati dal richiedente**, su cui grava un **dovere di cooperazione** imposto dall'art. 3 del d.lgs. n. 251 del 2007, consistente nell'allegare, produrre e dedurre tutti gli elementi ed i documenti necessari a motivare la domanda, circa l'individualizzazione del rischio rispetto alla situazione del Paese di provenienza, non potendo il giudicante «supplire attraverso l'esercizio dei suoi poteri ufficiosi alle decisioni probatorie del ricorrente» (così, in parte motiva, **Sez. 1, n. 3016/2019, Rv. 652422-01**; Sez. 6-1, n. 27336/2018, Rv. 651146-01).

Ai sensi dell'art. 4 (2) della direttiva 2011/95/UE, il ricorrente – l'unico ad essere in possesso delle informazioni relative alla sua storia personale – deve indicare gli elementi relativi all'età, all'estrazione, ai rapporti familiari, ai luoghi in cui ha soggiornato in precedenza, alle domande di asilo eventualmente già presentata (v. Corte di giustizia UE, 5 giugno 2014, C-146/14).

Più in generale, Sez. 6-1, n. 14157/2016, cit., in continuità con le precedenti pronunce (Sez. 1, n. 10177/2011, Rv. 618255-01; Sez. 1, n. 18353/2006, cit.; Sez. 1, n. 26278/2005, Rv. 585003-01), pone il relativo onere probatorio sull'istante, per il quale è tuttavia sufficiente dimostrare, anche in **via indiziaria**, la “credibilità” dei fatti allegati, i quali, peraltro, devono avere carattere di **precisione, gravità e concordanza**). Ma la mera allegazione da parte del richiedente che in un Paese di transito (nella specie la Libia) si consumi un'ampia violazione dei diritti umani, senza evidenziare quale connessione vi sia tra il transito attraverso quel Paese ed il

contenuto della domanda, costituisce circostanza giudicata irrilevante ai fini della decisione da Sez. 1, n. 2861/2018, Rv. 648276-01, potendo valutarsi tale profilo solo ai fini della ricostruzione della vicenda individuale e, di conseguenza, della credibilità del dichiarante.

Secondo Sez. 6-1, n. 23604/2017, cit., il giudice, nel valutare le dichiarazioni del richiedente la protezione internazionale, deve considerare se sia stato realizzato ogni apprezzabile sforzo per circostanziare la domanda, produrre gli elementi pertinenti in suo possesso, motivare la mancanza di altri elementi significativi<sup>40</sup>.

## 12. Il dovere di cooperazione istruttoria del giudice e le fonti informative.

Come anticipato *retro* § 11, il **dovere di cooperazione del giudice** è parte del più generale del dovere di cooperazione dello Stato vigente in materia di protezione internazionale: tale dovere spetta sia all'Amministrazione sia all'Autorità Giurisdizionale, secondo modalità che differiscono a seconda delle caratteristiche procedurali ed eventuali deficienze relative alla cooperazione dell'amministrazione, che ben possono essere colmate in sede giurisdizionale.

Sez. U, n. 27310/2008, Rv. 605498-01<sup>41</sup>, pronunciatesi quando ancora era in vigore il modello camerale stabilito dalla l. n. 39 del 1990, di conversione del d.l. n. 416 del 1989 concludono il ruolo attivo che l'Autorità amministrativa esaminante ed il Giudice devono svolgere nell'istruzione della domanda, «disancorato dal principio dispositivo proprio del giudizio civile ordinario e libero da preclusioni o impedimenti processuali, oltre che fondato sulla possibilità di assumere informazioni ed acquisire tutta la documentazione necessaria», con conseguente «dovere di cooperazione del giudice nell'accertamento dei fatti rilevanti ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato e una maggiore ampiezza dei suoi poteri istruttori officiosi, peraltro derivanti anche dall'adozione del rito camerale, applicabile in questi procedimenti anche prima dell'entrata in vigore dell'espressa previsione normativa contenuta nell'art. 35 del d.lgs. n. 25 del 2008».

Il dovere di cooperazione richiede che il giudice, prima dell'interrogatorio libero, esamini le **precedenti dichiarazioni rese dal ricorrente** (innanzi alla Questura e nel corso dell'audizione dinanzi alla C.T.) e **verifici**, attraverso l'esame delle informazioni acquisite d'ufficio, ove non prodotte dalla difesa, le **condizioni relative al Paese d'origine del richiedente asilo**.

Una simile verifica deve essere compiuta con riguardo alla situazione socio-politica del Paese d'origine sulla base di un accertamento che deve essere aggiornato al momento della decisione, non potendo fondarsi su informazioni risalenti ma deve essere svolta, anche mediante integrazione istruttoria officiosa, all'**attualità** (Sez. 1, n. 13897/2019, cit.; Sez. 1, n. 28990/2018, Rv. 651579-01; Sez. 1, n. 17075/2018, Rv. 649790-01).

---

<sup>40</sup> Nella specie la S.C. ha cassato con rinvio la decisione di merito ritenendola viziata da motivazione perplessa e apparente laddove aveva affermato che la denuncia di blasfemia a carico della ricorrente non era documentata mentre questa aveva solo riferito che il proprio datore di lavoro aveva minacciato di denunciarla.

<sup>41</sup> Commentata da S. ROSSI, *Nella mancata collaborazione delle autorità un ostacolo alla valutazione dei requisiti*, in *Guida al diritto*, 2009, n. 3, 63 ss.

Intervenendo in un caso di domanda di protezione sussidiaria proposta da cittadino del Bangladesh che aveva invocato l'esistenza di un conflitto armato e violenze indiscriminate ai danni dei civili, Sez. 6-1, n. 17069/2018, Rv. 649647-01, ribadisce che, quando il richiedente abbia adempiuto all'onere di allegare i fatti costitutivi del suo diritto, sorge il potere-dovere del giudice di accertare anche d'ufficio se, ed in quali limiti, nel Paese straniero di origine dell'istante si registrino fenomeni di violenza indiscriminata, in situazioni di conflitto armato interno o internazionale, che espongano i civili a minaccia grave e individuale alla vita o alla persona, ai sensi dell'art. 14, lett. c), del d.lgs. n. 251 del 2017. Negli stessi termini Sez. 6-1, n. 19716/2018, Rv. 650193-01, ha posto il dovere di cooperazione istruttoria in correlazione alla valutazione di credibilità soggettiva del richiedente (su cui v. *postea* § 13), la quale può essere legata alla mera presenza di riscontri obiettivi di quanto da lui narrato, ribadendo il potere-dovere di cooperazione istruttoria del giudice al fine di acquisire *ex officio* una completa conoscenza della situazione legislativa e sociale dello Stato di provenienza, onde accertare la fondatezza e l'attualità del timore di danno grave dedotto.

Circa il **contenuto** del dovere di cooperazione istruttoria del giudice, **Sez. 1, n. 11103/2019, Rv. 653465-01**, lo reputa correttamente adempiuto attingendo alle necessarie informazioni sul Paese d'origine anche dai **rapporti conoscitivi del Ministero degli Affari esteri** e della Cooperazione internazionale (*reports*), integrando gli stessi fonti qualificate equiparate a quelle di altri organismi riconosciuti di comprovata affidabilità e perché provenienti da un dicastero istituzionalmente dotato di competenze, informative e collaborative, nella materia della protezione internazionale.

Quanto, poi, ai **documenti prodotti dal ricorrente**, secondo **Sez. 1, n. 11097/2019, Rv. 653475-01**, in presenza di dubbi o contestazioni su detta documentazione, l'attività istruttoria officiosa deve essere compiuta utilizzando anche **canali diplomatici, rogatoriali ed amministrativi**, prima di poterne affermare l'insufficienza (fattispecie in cui la S.C. ha cassato con rinvio il decreto del Tribunale che, omettendo una qualunque attività istruttoria, aveva ritenuto non genuino il certificato di domicilio prodotto dal ricorrente in ragione della diversità delle lingue – inglese e *pasthun* – nelle quali era stato redatto, nonché delle modalità di apposizione della fotografia del ricorrente e delle differenti diciture relative alla provenienza dello stesso).

Coerentemente con tale indirizzo giurisprudenziale, **Sez. 1, n. 13897/2019**, cit., ravvisa la violazione dell'art. 8, comma 3, d.lgs. n. 25 del 2008, oltre che il **vizio di motivazione apparente**, nella pronuncia che, nel prendere in considerazione la situazione generale esistente nel Paese d'origine del cittadino straniero, si limiti a valutazioni solo generiche o comunque **non individui le specifiche fonti informative** da cui vengono tratte le conclusioni assunte, considerato che, come afferma in motivazione anche **Sez. n. 14283/2019, Rv. 654168-01**, «l'effettuazione di tale accertamento, proprio in quanto imposto dalla legge, deve essere poi obiettivamente verificabile (dal richiedente, dall'Amministrazione e dallo stesso giudice dell'impugnazione); e ciò implica che il provvedimento reso debba

quantomeno dar conto delle fonti informative consultate: indicazione questa, tanto più necessaria, in quanto consente di affermare (o negare) che l'attività di indagine sia stata effettivamente condotta sulla base di notizie aggiornate, come il richiamato art. 8, comma 3, per l'appunto richiede». In tal senso anche **Sez. 1 n. 13449/2019, Rv. 653887-01**, ritiene insufficiente il semplice richiamo, contenuto nel provvedimento impugnato, ai più recenti *report* del Ministero degli Esteri, come pure **Sez. 6-1 n. 11312/2019, Rv. 653608-01**, che giudica insufficiente il riferimento a "fonti internazionali", non meglio identificate. Sul tema **Sez. 1, n. 17839/2019**, in corso di massimazione, precisa che nel procedimento in grado d'appello relativo ad una domanda di protezione internazionale, se il giudice di prime cure, in adempimento del dovere di cooperazione istruttoria, ha specificamente indicato le proprie fonti di informazione internazionale circa la situazione socio-politica del Paese di provenienza del richiedente, e le stesse siano sufficientemente recenti, non è necessario che di tali fonti la Corte d'appello, nel rigettare il gravame, faccia nuovamente, specifica menzione, potendosi le stesse evidentemente intendere ivi richiamate *per relationem*.

Negli stessi termini, in tema di **(in)utilizzabilità di prove tipiche**, Sez. 6-1, n. 25534/2016, Rv. 642305-01, censura l'utilizzazione dei parametri formali del codice di rito per valutare l'autenticità di documentazione intrinsecamente rilevante ai fini del riconoscimento della protezione internazionale senza attivare il dovere di cooperazione officiosa al fine di verificarne la genuinità della provenienza.

### **13. La valutazione di credibilità del richiedente asilo.**

Centrale rispetto alla tematica dell'onere probatorio e del dovere di cooperazione è la problematica relativa alla valutazione della **credibilità del richiedente asilo**, oggetto di plurimi interventi di legittimità<sup>42</sup> e di taluni contrasti recentemente emersi all'interno delle sezioni semplici.

Come ripetutamente sancito dalla Cassazione – ad es. in Sez. 6-1, n. 26921/2017, Rv. 647023-01 – 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 di quanto narrato dal richiedente, ma secondo la griglia predeterminata di criteri offerta dall'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 251 del 2007 (v. già Sez. 6-1, n. 8282/2013, Rv. 625812-01; Sez. 6-1, n. 24064/2013, Rv. 628478-01; Sez. 6-1, n. 16202/2012, Rv. 623728-01), secondo cui, «**qualora taluni elementi o aspetti delle dichiarazioni del richiedente la protezione internazionale non siano suffragati da prove, essi sono considerati veritieri se l'autorità competente a decidere sulla domanda ritiene che:**

**a) il richiedente ha effettuato ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda;**

---

<sup>42</sup> In argomento v. F. GALLO, *Audizione e valutazione di credibilità del richiedente davanti alla Commissione territoriale*, cit., 158 ss.; L. BREGGIA, *L'audizione del richiedente asilo dinanzi al giudice: la lingua del diritto oltre i criteri di sintesi e chiarezza*, *ibidem*, 196 ss.

*b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi;*

*c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone;*

*d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli dimostri di aver avuto un giustificato motivo per ritardarla;*

*e) dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile».*

Si tratta di criteri legali tutti incentrati sulla **buona fede soggettiva** nella proposizione della domanda, la cui violazione può rilevare, nel giudizio di legittimità, ai fini della denuncia del **vizio processuale di cui all'art. 360, n. 3, c.p.c.** Del pari, laddove le informazioni siano deficitarie in ordine alle fonti ma ritenute non inverosimili, l'obbligo di assumere officiosamente i dati mancanti, ove effettivamente esistente, deriva direttamente dal combinato disposto degli artt. 3 del d.lgs. n. 251 del 2007 e 8 del d.lgs. n. 25 del 2008 e la sua violazione integra il **vizio di cui all'art. 360, n. 3 c.p.c.** (Sez. 6-1, n. 7333/2015, cit.). Da ultimo **Sez. 1, n. 3340/2019, Rv. 652549-01**, chiarisce che la valutazione in ordine alla credibilità del racconto del cittadino straniero costituisce un **apprezzamento di fatto** rimesso al giudice del merito, il quale deve valutare se le dichiarazioni del ricorrente siano coerenti e plausibili, ex art. 3, comma. 5, lett. *c*), del d.lgs. n. 251 del 2007: tale apprezzamento di fatto è censurabile in cassazione solo ai sensi dell'**art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c.** come omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti, come mancanza assoluta della motivazione, come motivazione apparente, come motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile, dovendosi escludere la rilevanza della mera insufficienza di motivazione e l'ammissibilità della prospettazione di una diversa lettura ed interpretazione delle dichiarazioni rilasciate dal richiedente, trattandosi di censura attinente al merito.

Per la giurisprudenza unionale (Corte di giustizia UE, 2 dicembre 2014, C-214/13, C-149/13 e C-150/13, § 58), nell'ambito delle verifiche compiute dalle autorità competenti, in virtù dell'art. 4 della direttiva 2004/83/CE, quando taluni aspetti delle dichiarazioni di un richiedente asilo non sono suffragati da prove documentali o di altro tipo, tali aspetti non necessitano di una conferma purché siano soddisfatte le condizioni cumulative stabilite dall'art. 4, par. 5, lett. da *a*) a *c*) della medesima direttiva (testualmente riprodotte in seno al corrispondente art. 3, comma 5, cit.).

La Cassazione – che identifica negli artt. 3 ed 8 del d.lgs. n. 25 del 2008 il «**cardine del sistema di attenuazione dell'onere della prova**», posto a base dell'esame e dell'accertamento giudiziale delle domande di protezione internazionale (così Sez. 6-1, n. 8282/2013, cit.) – esige in punto di attendibilità del dichiarante una **valutazione unitaria, che tenga conto dei riscontri oggettivi e del rispetto delle suelencate condizioni soggettive di credibilità**, non potendo lo scrutinio finale del decidente fondarsi sull'esclusiva rilevanza di un elemento isolato, specie se si tratta di una mera

discordanza cronologica sull'indicazione temporale di un fatto e non sul suo mancato accadimento. Come chiarisce Sez. 6-1, n. 26921/2017, Rv. 647023-01, non rilevano, dunque, mere discordanze o contraddizioni su aspetti secondari o isolati quando si ritiene sussistente l'accadimento, stante il ruolo attivo dell'autorità amministrativa e del giudice dell'impugnazione di decisioni negative della C.T. nell'istruzione della domanda, disancorato 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 d'origine del richiedente (v. *retro* § 12).

Con riferimento al ruolo del giudice, Sez. 6-1, n. 16201/2015, Rv. 636625-01 e Sez. 6-1, n. 14998/2015, cit., sottolineano che, ai sensi del cit. art. 3, comma 5, il decidente non deve prendere in considerazione puramente e semplicemente la maggiore o minore specificità del racconto del richiedente asilo, dovendo valutare se questi abbia compiuto **ogni ragionevole sforzo** per circostanziare la domanda (lett. *a*), se tutti gli elementi pertinenti in suo possesso siano stati prodotti e se sia stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi (lett. *b*).

Il consolidato orientamento di legittimità è nel senso che il segmento relativo alla credibilità intrinseca delle dichiarazioni non può arrestarsi al solo giudizio sulle dichiarazioni, dovendo comprendere anche l'accertamento della loro **coerenza** con le pertinenti informazioni sul Paese di origine (art. 3, comma 3, lett. *a*, del d.lgs. n. 251 del 2007, artt. 8 e 27 del d.lgs. n. 25 del 2008): come già coglibile in Sez. 1, n. 26056/2010, Rv. 615675-01 e Sez. 6-1, n. 10202/2011, Rv. 618021-01, il giudice non può formare il proprio convincimento esclusivamente sulla base della credibilità soggettiva del richiedente e sull'adempimento dell'onere di provare la sussistenza del *fumus persecutionis* a suo danno nel Paese d'origine, dovendo verificare la condizione di persecuzione di opinioni, abitudini, pratiche sulla base di informazioni esterne e oggettive relative alla situazione reale del Paese di provenienza, mentre solo la riferibilità specifica al richiedente del *fumus persecutionis* può essere fondata anche su elementi di valutazione personale, tra i quali la credibilità delle dichiarazioni dell'interessato.

### **13.1. Segue: gli esiti della valutazione di inattendibilità e la portata dell'effetto preclusivo: i contrasti.**

Il potere-dovere istruttorio del giudice non sorge in presenza di dichiarazioni *intrinsecamente* inattendibili alla stregua dei suindicati indicatori di genuinità soggettiva: in tal senso si segnala Sez. 6-1, n. 16925/2018, Rv. 649607-01, secondo cui il giudice di merito deve anzitutto accertare la credibilità soggettiva della versione del richiedente asilo circa l'esposizione a rischio grave alla vita o alla persona e qualora giudichi le dichiarazioni inattendibili alla stregua degli indicatori di genuinità soggettiva di cui al cit. art. 3, non deve procedere ad un approfondimento istruttorio officioso circa la prospettata situazione persecutoria del Paese d'origine, salvo che la mancanza di veridicità derivi esclusivamente dall'impossibilità di fornire riscontri probatori. Ugualmente, la narrazione di episodi anche violenti ma strettamente interpersonali può non dar luogo alla necessità di approfondimento istruttorio (Sez.



6-1, n. 7333/2015, in parte motiva).

Secondo **Sez. 1, n. 10922/2019, Rv. 653474-01**, il giudizio di **scarsa credibilità** del ricorrente in relazione alla specifica situazione dedotta a sostegno della domanda di protezione internazionale, non può precludere la valutazione, da parte del giudice, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, delle diverse circostanze che concretizzino una situazione di “**vulnerabilità**”, da effettuarsi su base oggettiva e, se necessario, previa integrazione anche officiosa delle allegazioni del ricorrente, in applicazione del principio di cooperazione istruttoria, in quanto il riconoscimento del diritto al rilascio del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, deve essere frutto di valutazione autonoma, non potendo conseguire automaticamente al rigetto delle altre domande di protezione internazionale, attesa la strutturale diversità dei relativi presupposti. Non sembra perfettamente consonante con tale pronuncia **Sez. 1 n. 11267/19, Rv. 653478-01**, che, in motivazione, partendo dal presupposto che il richiedente protezione umanitaria “è chiamato a dedurre una situazione di vulnerabilità che deve riguardare la sua personale vicenda, venendo altrimenti in rilievo non la peculiare situazione di vulnerabilità del singolo soggetto, ma piuttosto quella del suo Paese d’origine in termini del tutto generali ed astratti”, afferma, in sostanza, che l’attivazione dei poteri officiosi è condizionata alle sollecitazioni dell’interessato ed alla credibilità soggettiva del medesimo.

In tema di correlazione tra il giudizio di credibilità della narrazione del richiedente e doveri istruttori officiosi del giudice, da ultimo la giurisprudenza della S.C. si mostra divisa, in particolare, con riguardo all’ipotesi di protezione sussidiaria di cui all’art. 14, lett. c), d.lgs. n. 251 del 2007 (*«minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale»*).

Come illustrato *retro* § 5 e 6, la lettura delle fonti normative, supportata dalla prevalente interpretazione giurisprudenziale di legittimità, consente di affermare che, mentre i presupposti per il rifugio politico e per le ipotesi di protezione sussidiaria di cui alle lett. a) e b) sono connotate dalla necessità che si fornisca una prova legata indispensabilmente alle ricadute soggettive delle condizioni del Paese di provenienza, tale stretta correlazione, nell’ipotesi di cui all’art. 14, lett. c), può non sussistere nel caso in cui «il grado di violenza indiscriminata, che caratterizza il conflitto armato in corso, valutato dalle autorità nazionali competenti, raggiunga un livello così elevato da far ritenere presumibile che il rientro dello straniero nel proprio Paese lo possa sottoporre, per la sua sola presenza sul territorio, al rischio di subire concretamente tale minaccia» (così Sez. 6-1, n. 20083/2017, cit.).

Proprio partendo da tali considerazioni **Sez. 1, n. 14283/2019**, cit., spiega che, mentre «la riferibilità soggettiva ed individuale del rischio di subire persecuzioni o danni gravi rappresenta un elemento costitutivo del rifugio politico e della protezione sussidiaria ex lett. a) e b) dell’art. 14, escluso il quale dal punto di vista dell’attendibilità soggettiva, non può riconoscersi il relativo *status*, la proposizione inversa vale, invece, nella fattispecie di cui alla lett. c) dell’art. 14». Con la conseguenza che «chi invochi la protezione sussidiaria ex art. 14, lett. c), non si trova nella necessità di fornire ragguagli circa la propria storia personale: correlativamente, non ha l’esigenza di avvalersi dei criteri posti dall’art. 3, comma 5 per colmare le lacune

probatorie che quella storia evidenzi. Il fatto costitutivo della forma di protezione in esame è infatti la situazione di pericolo generalizzato dato dalla violenza indiscriminata in presenza di conflitto armato nel Paese o nella regione in cui l'istante deve essere rimpatriato. La prova di tale situazione, in difetto di attivazione della parte, va acquisita d'ufficio dal giudice». Ciò in considerazione del fatto che, quando il richiedente abbia adempiuto all'onere di allegare i fatti costitutivi del suo diritto, sorge il potere-dovere del giudice di accertare anche d'ufficio se, ed in quali limiti, nel Paese straniero di origine dell'istante si registrino fenomeni di violenza indiscriminata, in situazioni di conflitto armato interno o internazionale, che espongano i civili a minaccia grave e individuale alla vita o alla persona, ai sensi dell'art. 14, lett. c), d.lgs. n. 251/2007» (Sez. 1, n. 17069/2018, Rv. 649647-01). Può dirsi dunque che i criteri posti dall'art. 3, comma 5, d.lgs. n. 251 del 2007 agiscono «come correttivi di un onere probatorio del richiedente riferito alla sua vicenda personale; poiché tale vicenda non rileva con riguardo alla domanda di protezione sussidiaria ex art.14, lett. c), d.lgs. cit. (sempre che non si discuta della provenienza dell'istante), e non può nemmeno configurarsi, in relazione ad essa, quella situazione di deficit probatorio che il cit. art. 3, comma 5, presuppone». E ciò rende inoperanti i criteri posti dalla detta norma per supplire a una carenza siffatta. Esclusa l'applicazione dei detti criteri, «deve conseguentemente negarsi che dalla credibilità o non credibilità delle dichiarazioni rese dal dichiarante per accedere al riconoscimento dello *status* di rifugiato, alla protezione sussidiaria di cui alle lett. a) e b) dell'art. 14 cit. e alla protezione umanitaria (al diritto al conseguimento del permesso di soggiorno «per casi speciali» di cui al d.l. n. 113/2018) sortiscano conseguenza preclusive per l'accesso al diritto di cui all'art. 14, lett. c), d.lgs. n. 251/2007».

In senso difforme, **Sez. 6-1 n. 4892/2019, Rv. 652755-01**, ritiene, invece, che la valutazione di inattendibilità delle dichiarazioni del richiedente alla stregua degli indicatori di cui all'art. 3 d.lgs. n. 251 del 2007, impedisca di procedere ad un approfondimento istruttorio officioso circa la prospettata situazione persecutoria nel Paese di origine, anche nel caso di cui all'art. 14, lett. c). Secondo questa diversa esegesi, il disposto dell'art. 3 del d.lgs. n. 251/2007 «finirebbe per essere irrilevante mentre la valutazione della generale attendibilità del richiedente è prevista dalla legge come centrale per l'assolvimento dell'onere di "cooperazione" previsto a suo carico, sul quale solo è possibile innestare il dovere di cooperazione, non di sostituzione istruttoria del giudice nell'accertamento dei fatti rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale». Infatti, «la valutazione di coerenza, plausibilità e generale attendibilità della narrazione riguarda tutti gli aspetti significativi della domanda (art. 3, comma 1) e si riferisce, come risulta dagli artt. 3, commi 3, lett. b), c), d), e 4 del d.lgs. cit., a tutti i profili di danno grave considerati dalla legge come condizionanti il riconoscimento della protezione sussidiaria». Argomento decisivo in tal senso «viene anche dall'art. 18 del d.lgs. n. 251 del 2007, che prevede la revoca dello *status* di protezione sussidiaria come conseguenza automatica del successivo accertamento che il riconoscimento della stessa protezione era stato determinato... da fatti presentati in modo erroneo o dalla loro omissione, o dal ricorso ad una falsa documentazione dei medesimi fatti». Sottolinea, infatti, la pronuncia che se il

legislatore riconnette alla successiva verifica di non credibilità o inattendibilità della narrazione il venir meno della protezione *tout court*, in relazione anche all'ipotesi di cui all'art. 14, lett. c), evidentemente non è possibile riconoscere la stessa protezione quando le dichiarazioni del richiedente, già in sede di esame della domanda, siano ritenute incoerenti, implausibili o, in generale, inattendibili. Sez. 6-1, n. 33096/2018, Rv. 652571-01, abbraccia questa stessa impostazione in base anche all'ulteriore considerazione che il dovere di cooperazione istruttoria del giudice non scatta laddove sia stato proprio il richiedente a declinare, con una versione dei fatti inaffidabile o inattendibile, la volontà di cooperare, quantomeno in relazione all'allegazione affidabile degli stessi.

#### **14. Ammissione al patrocinio a spese dello Stato e raddoppio del contributo unificato.**

Poiché il ricorrente, nei giudizi di protezione internazionale, è sempre ammesso al patrocinio a spese dello Stato, deve darsi conto del recente *novum* di legittimità espresso – in difformità rispetto a tutti i precedenti *in subiecta materia* – da **Sez. 1, n. 9660/2019, Rv. 653689-01**, secondo cui il versamento dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002 (derivante dal rigetto, dalla dichiarazione di improcedibilità o di inammissibilità dell'impugnazione), ha natura di **obbligazione tributaria ex lege**, con la conseguenza che il relativo provvedimento della Corte di cassazione ha natura meramente ricognitiva, essendo irrilevante l'eventuale ammissione della parte al patrocinio a spese dello Stato, trattandosi di circostanza che preclude l'esperimento di un'azione di recupero e consistendo l'esecuzione del provvedimento giurisdizionale nella mera annotazione, a cura della **cancelleria**, dell'importo nel foglio notizie e nel registro di cui agli artt. 280 e 161 del d.P.R. n. 115 del 2002<sup>43</sup>.

La pronuncia si pone in consapevole contrasto con l'indirizzo finora consolidato – e con la correlata prassi esistente presso la Corte di legittimità – secondo cui nell'ipotesi di ammissione al patrocinio a spese dello Stato il rigetto dell'impugnazione precluderebbe la condanna al versamento dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, previsto dall'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, stante la prenotazione a debito in ragione dell'ammissione al predetto beneficio (Sez. 1, n. 9538/2017, Rv. 643826-01; Sez. 1, n. 7368/2017, Rv. 643484-01; Sez. 1, n. 13935/2017, Rv. 644533-01; Sez. 1, n. 18523/2014, Rv. 632638-01).

(Red. Chiara Giammarco e Aldo Natalini)

Il direttore aggiunto  
(Maria Acierno)

---

<sup>43</sup> La conseguenza è che la cancelleria deve dare esecuzione al provvedimento giurisdizionale, limitando le attività alla mera annotazione dell'importo nel foglio notizie e nel registro. E tuttavia, dopo tale incumbente, il foglio notizie, ove perdurino le condizioni che hanno dato origine all'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, va semplicemente chiuso con la dicitura che non vi è titolo per il recupero, considerato che il recupero nei confronti della parte ammessa al patrocinio è esclusivamente previsto nelle ipotesi di revoca del patrocinio o nelle ipotesi normativamente previste di rivalsa (art. 134 d.P.R. n. 115 del 2002).