



# 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 2020)

Roma, 30 luglio 2020

## 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: riduzione in schiavitù, 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*. Liti tra privati: le oscillazioni giurisprudenziali.

#### Sezione III: LA PROTEZIONE UMANITARIA

8. Premessa normativa.
- 8.1 *Segue*. Regime “ad esaurimento” relativo alle domande proposte anteriormente al d.l. n. 113 del 2018.
9. Casistica giurisprudenziale: situazioni di vulnerabilità.

### Parte II: QUESTIONI DI DIRITTO PROCESSUALE

10. Premessa normativa e prime pronunce sul nuovo rito.
11. Questioni relative all'udienza e all'audizione del richiedente.
12. Il principio della domanda, onere probatorio attenuato ed onere di allegazione; la portata del dovere di cooperazione del ricorrente: i contrasti giurisprudenziali.
13. Il dovere di cooperazione istruttoria del giudice e le fonti informative.
14. La valutazione di credibilità soggettiva del richiedente.

14.1. *Segue*. Gli esiti della valutazione di inattendibilità e la portata dell'effetto preclusivo: i contrasti giurisprudenziali.

15. Ammissione al patrocinio a spese dello Stato e raddoppio del contributo unificato: i contrasti giurisprudenziali.

## 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.

---

<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, pagg. 28 ss.

<sup>2</sup> Sul diritto di asilo previsto in Costituzione in dottrina, *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, pagg. 55 ss.; A. CASSESE, *Commento all'art. 10*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, I, 1975, pagg. 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, pagg. 222 ss.; P. ZIOTTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento italiano*, Padova, 1988; 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, pagg. 7 ss.

Nella giurisprudenza di merito, sulla **diretta applicabilità dell'art. 10, comma 3, Cost.** in favore di richiedenti asilo ai quali sia stato impedito il diritto di ingresso in Italia con respingimenti alla frontiera e rinvio in Libia, v. Trib. civ. Roma, n. 22917/2019, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza on line*, 2020, n. 1, che ha accertato la responsabilità dello Stato italiano per fatto illecito ex art. 2043 c.c. liquidando equitativamente a favore di ogni attore la somma di euro 15.000 in analogia alla sentenza della Corte EDU nel caso *Hirsi*.

<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, pagg. 17 ss.

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

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 umanitaria», sostituendolo – ma solo parzialmente<sup>7</sup> (v. *postea* § 8) – con un'enumerazione volta a tipizzare ed al tempo stesso a circoscrivere le residuali ipotesi umanitarie già normate, intendendo 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)<sup>8</sup>.

## 2. Lo status di rifugiato.

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>9</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.

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 della direttiva 2005/85/CE, attuata col d.lgs. n. 25 del 2008 cit., si caratterizza per la circostanza che il richiedente non *può* o non *vuole* fare

---

<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](http://www.asgi.it), ID., *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](http://www.federalismi.it); A. MASARACCHIA, *La protezione sociale sostituisce il permesso per motivi umanitari*, in *Guida al diritto*, 2018, n. 45, pagg. 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.

<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> 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, pagg. 67 ss.

ritorno nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per il fondato timore di una persecuzione personale e diretta. 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, ad un serio *timor persecutionis* per l'appartenenza ad un'etnia, ad un'associazione, ad un credo politico o religioso, ovvero in ragione delle proprie tendenze o stili di vita e, quindi, alla sua personale esposizione al rischio della sua integrità psico-fisica.

Come rammenta da ultimo **Sez. 1, n. 08230/2020, Rv. 657585-01**, il d.lgs. n. 251 del 2007 si è avvalso della facoltà prevista dall'art. 8 della direttiva 2004/83/CE di non escludere dalla protezione il richiedente straniero, quando il rischio di persecuzione o di danno grave sia limitato a determinate regioni o aree del Paese di origine e appaia ragionevolmente possibile il trasferimento in altre regioni o aree sicure, sicché per valutare la sussistenza delle ragioni ostative al rimpatrio, occorre avere riguardo alla zona del Paese in cui il richiedente potrebbe effettivamente fare ritorno, avuto riguardo alla sua origine o ai suoi riferimenti familiari e sociali, mentre qualora il predetto abbia vissuto in più regioni, occorre effettuare un **giudizio comparativo** che privilegi il territorio di maggiore radicamento al momento dell'eventuale rimpatrio.

L'errata interpretazione di un paragrafo del «Manuale sulle procedure e sui criteri di determinazione dello *status* di rifugiato» ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 e del Protocollo di New York del 1967 (ratificato con l. n. 95 del 1970), secondo Sez. 1, n. 24384/2019, Rv. 655430-01, non è censurabile ex art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. poiché tale testo, integrando una mera raccolta di indicazioni sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello *status* di rifugiato fondate sull'esperienza dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati dall'entrata in vigore della detta Convenzione, non ha natura di norma imperativa.

La valutazione giudiziale 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, sicché qualora i fatti storici allegati risultino pertinenti, a prescindere dalle istanze formulate dalla parte, non rileva l'indicazione precisa del *nomen iuris* del tipo di protezione invocata, ma esclusivamente la prospettazione di situazioni concrete che consentano di configurare lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria (in termini **Sez. 3, n. 08819/2020, Rv. 657913-01**); ciò fa il paio con l'obbligo, previsto dall'art. 8, comma 3, d.lgs. n. 25 del 2005 (su cui v. *postea* § 13), di esaminare ciascuna domanda alla luce delle informazioni **precise ed aggiornate** circa la situazione generale nel Paese di origine degli asilanti (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 convenzionale (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 segnalare la novità legislativa in tema di settorialità della situazione di rischio in una regione o in una parte del Paese d'origine del richiedente: il d.l. n. 113 del 2018, conv., con modif., in l. n. 132 del 2018, novellando l'art. 32, comma 1, del d.lgs. n. 25 del 2008, ha recepito il contenuto dell'art. 8 della direttiva 2004/83/CEE (fino ad allora non attuato), prevedendo come causa di rigetto della domanda di protezione internazionale da parte della Commissione Territoriale (d'ora in poi: C.T.) la circostanza che, seppure 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 aveva sempre escluso il diritto al riconoscimento della protezione internazionale nel caso in cui nella parte del territorio del Paese di origine del richiedente non fosse riscontrabile il pericolo di persecuzione, pur presente in altra zona del Paese (Sez. 1, n. 28433/2018, Rv. 651471-01 e Sez. 1, n. 13088/2019, Rv. 626715-01).

Quanto alla **reiterabilità** della domanda di tutela, i «*nuovi elementi*» alla cui allegazione l'art. 29, lett. *b*), d.lgs. n. 25 del 2008 subordina l'ammissibilità, per Sez. 1, n. 18440/2019, Rv. 654657-01, possono consistere, oltre che in nuovi fatti di persecuzione (o comunque in nuovi fatti costitutivi del diritto) successivi al rigetto della domanda precedente da parte della competente C.T., anche in nuove prove dei medesimi fatti costitutivi, purché il richiedente non abbia potuto, senza sua colpa, produrle in precedenza in sede amministrativa o in quella giurisdizionale, mediante l'introduzione del procedimento di cui all'art. 35 d.lgs. cit.

### 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>10</sup>).

Secondo la giurisprudenza unionale, nelle ipotesi in cui il richiedente asilo 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 l'asilante 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» (CGUE, 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 (su cui v. *postea* § 5) – il

---

<sup>10</sup> Commentata da S.E. PIZZORNO, *La Cassazione snuota l'asilo politico “costituzionale”*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2007, I, pagg. 605 ss.

timore nutrito dal richiedente deve pur sempre essere «fondato», ossia basato su presupposti logici e razionali (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 - configurassero l'esposizione a pericolo rilevante per la richiesta di protezione, avendo la Corte di appello vagliato i riferiti fatti di stregoneria come semplice superstizione). Da ultimo, nel caso di rischio di persecuzione concentrato in determinate aree di un Paese, Sez. 1, n. 18540/2019, Rv. 654660-01, esclude che lo straniero possa ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato per il solo fatto che vi siano nel suo Paese regioni insicure, qualora la regione o l'area da cui egli provenga sia immune da rischi di persecuzione.

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, par. 2, 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;
- 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, secondo **Sez. 3, n. 08573/2020, Rv. 657778-01**, quando il richiedente asilo alleggi il timore di essere soggetto nel suo Paese di origine ad una **persecuzione a sfondo religioso** o comunque ad un trattamento inumano o degradante fondato su motivazioni a sfondo religioso, il giudice deve effettuare una valutazione sulla situazione interna del Paese di origine, indagando espressamente l'esistenza di fenomeni di tensione a contenuto religioso, senza che in direzione contraria assuma decisiva rilevanza il fatto che il richiedente non si sia rivolto alle autorità locali o statuali per invocare tutela, potendo tale scelta derivare, in concreto, proprio dal timore di essere assoggettato ad ulteriori trattamenti persecutori o umanamente degradanti (conf. Sez. 1, n. 28974/2019, Rv. 655565-01: fattispecie in cui il ricorrente aveva dichiarato di essere fuggito dal Bangladesh, Paese di religione mussulmana, sua patria di origine perché perseguitato, in quanto di religione *hindu*).

Analogamente, nell'ipotesi in cui l'asilante denunci la lesione di diritti umani dovuta a **persecuzione penale**, Sez. 6-1, n. 02863/2018, Rv. 647343-01, onera il giudice del merito 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 denunziante.

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.

Secondo Sez. 1, n. 30031/2019, Rv. 656354-01, deve essere riconosciuto lo *status* di rifugiato politico all'obiettore di coscienza che rifiuti di prestare il servizio militare nello Stato di origine, ove l'arruolamento comporti il rischio di un coinvolgimento, anche solo indiretto, in un conflitto caratterizzato dalla commissione, o dall'alta probabilità di essa, di crimini di guerra e contro l'umanità, costituendo la sanzione penale prevista dall'ordinamento straniero per detto rifiuto, a prescindere dal fatto che non sia in sé sproporzionata, atto di persecuzione ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. e), del d.lgs. n. 251 del 2007 e dell'art. 9, par. 2, lett. e), della direttiva n. 2004/83/CE (come interpretata da CGUE 26 febbraio 2015, causa C-472/13, *Sheperd contro Germania*), che estende la tutela anche al personale militare logistico e di sostegno (fattispecie relativa a richiedente asilo dell'Ucraina, dove l'appartenenza a una delle religioni registrate non garantisce il

riconoscimento dell'obiezione di coscienza e la renitenza alla leva è punita con la reclusione da 1 a 5 anni).

#### **4. Casistica giurisprudenziale: riduzione in schiavitù, violenza domestica, omosessualità e mutilazioni genitali femminili.**

Nell'ambito della casistica giurisprudenziale sul rifugio, da ultimo **Sez. 1, n. 06879/2020, Rv. 657476-01**, identifica nella **riduzione in stato di schiavitù** derivante da soggetti non statuali una situazione di minaccia di danno grave alla persona o di persecuzione, rilevante ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato, che impone al giudice di verificare in concreto se lo Stato di origine sia in grado di offrire alla persona minacciata adeguata protezione (nella specie la S.C. ha ritenuto rilevante la narrazione del richiedente che aveva riferito di essere fuggito dal Paese di origine perché costretto al lavoro fin da piccolo da soggetti privati e di temere, in caso di rimpatrio, di essere rintracciato dalle stesse persone e costretto nuovamente a lavorare per ripagare un debito del padre).

In riferimento alla **persecuzione basata sul genere**, Sez. 1, n. 28152/2018, Rv. 649254-01, annovera nel concetto di **violenza domestica di cui all'art. 3 della Convenzione di Istanbul** dell'11 maggio 2011<sup>11</sup>, le limitazioni al godimento dei propri diritti umani fondamentali attuate ai danni di una donna, di religione cristiana, a causa del suo rifiuto di attenersi alla consuetudine religiosa locale - secondo la quale la stessa, rimasta vedova, era obbligata a sposare il fratello del marito - 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. Tali atti, *ex 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 statuali, se le autorità statuali non le contrastano o non forniscono protezione, in quanto frutto di regole consuetudinarie locali. Nella suddetta pronuncia sono richiamate, altresì, a livello di *soft law*, le **linee guida dell'UNHCR** (*United Nations High Commissioner for Refugees*) 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.

---

<sup>11</sup> Sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, resa esecutiva in Italia con l. n. 77 del 2013. 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, pagg. 81 ss.

Per consolidato orientamento di legittimità l'**orientamento omosessuale** del richiedente costituisce fattore di individuazione del «*particolare gruppo sociale*» la cui appartenenza, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. *d*), del d.lgs. n. 251 del 2007, integra *ex se* una situazione di **oggettiva persecuzione** idonea a fondare il riconoscimento dello *status* di rifugiato, sussistendo tale situazione quando le persone di orientamento omosessuale sono costrette a violare la legge penale del loro Paese e ad esporsi a gravi sanzioni per poter vivere liberamente la propria sessualità: la circostanza per cui l'omosessualità sia considerata un reato dall'ordinamento giuridico del Paese di provenienza costituisce, di per sé, una **grave ingerenza nella vita privata** dei cittadini omosessuali, che compromette grandemente la loro libertà personale e li pone in una situazione oggettiva di persecuzione, tale da giustificare la concessione della protezione richiesta (**Sez. 1, n. 11172/2020, Rv. 657909-01; Sez. 1, n. 07438/2020, Rv. 657482-01; Sez. 1, n. 28197/2019, non massimata; Sez. 1, n. 26969/2018, Rv. 651511-01; Sez. 1, n. 16417/2017, Rv. 598890-01; Sez. 6-1, n. 02875/2018, Rv. 647344-01<sup>12</sup>; Sez. 6-1, n. 4522/2015, non massimata; Sez. 6-1, 15981/2012, Rv. 624006-01**). Tuttavia per **Sez. 1, n. 09815/2020, Rv. 657835-01**, il mero fatto di qualificare come reato gli atti omosessuali non costituisce, di per sé, un atto di persecuzione, mentre una pena detentiva che sanziona taluni atti omosessuali e che effettivamente trovi applicazione nel Paese d'origine deve essere considerata sanzione sproporzionata o discriminatoria, costituendo pertanto atto di persecuzione, come pure accade in caso di legislazione non esplicitamente omofoba, quando il soggetto è esposto a gravissime minacce provenienti da agenti privati senza che lo Stato sia in grado di proteggerlo.

In ogni caso l'allegazione da parte dello straniero della propria condizione di omosessualità impone al giudice di porsi in una prospettiva *dinamica* e non statica (**Sez. 1, n. 09815/2020, cit.**), nel senso che ha il dovere di accertare se lo Stato di provenienza non possa o non voglia offrire adeguata protezione alla persona omosessuale, *ex art. 5, lett. c)*, d.lgs. n. 251 del 2007, e dunque se, considerata la concreta situazione del richiedente e la sua particolare condizione personale, questi possa subire, a causa del suo orientamento sessuale, *ex art. 8, lett. d)*, n. 251 del 2007, una minaccia grave ed individuale alla propria vita o alla persona (**Sez. 1, n. 11172/2020, cit.**; v. altresì Sez. 1, n. 11176/2019, Rv. 653880-01).

Quanto alle modalità di raccolta delle dichiarazioni dell'asilante sul proprio orientamento sessuale, **Sez. 1, n. 09815/2020, cit.**, richiede la presenza di un intervistatore competente senza esigere il ricorso ad una perizia, con successiva loro valutazione giudiziale secondo i criteri procedurali di cui all'art. 3 d.lgs. n. 251 del 2007, comparate con C.O.I. aggiornate e pertinenti, potendo essere sufficienti da sole a dimostrare l'appartenenza al gruppo sociale a rischio persecutorio, ovvero la circostanza che nel Paese d'origine il soggetto è stato percepito come tale<sup>13</sup>.

In tema di **mutilazioni genitali femminili**, secondo Sez. 1, n. 29836/2019, Rv. 656267-01, nel caso in cui il ricorrente allegghi l'effettuazione nel Paese d'origine (nella

---

<sup>12</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, pagg. 3264 ss.

<sup>13</sup> Il giudice, evitando indebite invasioni nella vita privata e non lasciandosi condizionare da stereotipi come l'essere o meno iscritti ad una associazione LGBT, deve accertare la concreta situazione del richiedente e la sua particolare condizione personale, valutando se possa subire, a causa del suo orientamento sessuale, reale o percepito, atti persecutori o minacce gravi ed individuali alla propria vita o alla persona e, dunque, sia nell'impossibilità di vivere nel proprio Paese d'origine senza rischi effettivi per la propria incolumità psico-fisica.

specie Guinea) dell'infibulazione della figlia minore, l'esercizio del potere dovere di cooperazione istruttoria - su cui v. *postea* § 13 - non può limitarsi alla verifica dell'obbligatorietà del ricorso a tale pratica a livello legale o religioso, ma deve estendersi fino all'acquisizione di informazioni accurate e aggiornate sul costume sociale cogente nel Paese, acquisendole dagli organismi internazionali che si occupano del monitoraggio della pratica dell'infibulazione, in modo da accertare se sussista un condizionamento collettivo in base al quale essa sia comunque percepita come doverosa (in applicazione del principio, la S.C. ha cassato la sentenza del Tribunale che aveva ritenuto non credibile il racconto del richiedente esclusivamente sulla base delle informazioni attinte dal sito *www.ecoi.net*, senza null'altro precisare quanto alla data e al Paese di riferimento, sì da non consentire l'esatta individuazione della fonte di conoscenza e il controllo sul contenuto delle informazioni)<sup>14</sup>.

## Sezione II: LA PROTEZIONE SUSSIDIARIA

### 5. Premessa normativa.

L'art. 2, comma 1, lett. *g*) ed *b*), 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 un grave danno e non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese<sup>15</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;**

---

<sup>14</sup> Anche nella giurisprudenza di merito 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: v. C.App. Catania, 27 novembre 2012, e Trib. Cagliari, 3 aprile 2013, in *www.stranierimitalia.it*, secondo cui il *fumus persecutionis* si fonda sul rilievo che colei che rifiuti le mutilazioni genitali si pone al di fuori dei modelli religiosi e sociali, potendo quindi divenire oggetto di persecuzioni. In dottrina, v. B. CATTELAN, *Mutilazioni genitali rilevanti per lo status di rifugiato*, in *Questione giustizia on line*.

<sup>15</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, pagg. 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, pagg. 106 ss.

**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.**

Al fine di ritenere integrate le due fattispecie normative di cui all'art. 14, lett. a) e lett. b), del d.lgs. n. 215 del 2007, **Sez. 3, n. 11936/2020, Rv. 658019-01**, richiede, diversamente da quanto disposto dalla successiva lett. c), che i rischi ai quali sarebbe esposto il richiedente in caso di rientro in patria siano «*effettivi*» (come richiesto dall'art. 2, comma 1, lett. g, dello stesso decreto) e, cioè, *individuali* o almeno *individualizzanti* e non già configurabili in via meramente ipotetica o di supposizione (ma in tema di correlazione tra il giudizio di credibilità della narrazione del richiedente e doveri istruttori officiosi del giudice in relazione all'ipotesi di protezione sussidiaria di cui all'art. 14, lett. c), cit., v. *postea* § 14.1).

All'ambito dei trattamenti inumani o degradanti considerati nell'art. 14, lett. b), del d.lgs. n. 251 del 2007 ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, sono riconducibili:

- il danno grave alla persona determinato dalla sottoposizione a **trattamenti inumani e degradanti** con riferimento alle condizioni carcerarie di un Paese (Sez. 6-1, n. 16411/2019, Rv. 654716-01), donde la necessità di procedere officiosamente all'integrazione istruttoria necessaria - su cui v. *postea* § 13 - sia avuto riguardo alle condizioni generali del Paese che in relazione alle condizioni carcerarie (conf. Sez. 6-1, n. 24064/2013, Rv. 628478-01);

- gli **atti di vendetta e ritorsione** minacciati o posti in essere da membri di un gruppo familiare che si ritiene leso nel proprio onore a causa di una relazione (nella specie sentimentale) esistente o esistita con un membro della famiglia, in quanto lesivi dei diritti fondamentali sanciti in particolare dagli artt. 2, 3 e 29 Cost. e dall'art. 8 CEDU, donde la necessità, da parte del giudice, di verificare in concreto se, in presenza di minaccia di danno grave ad opera di soggetti non statuali, ai sensi dell'art. 5, lett. c), del decreto cit., lo Stato di origine del richiedente sia in grado o meno di offrire al soggetto vittima di tali atti un'adeguata protezione (**Sez. 1, n. 01343/2020, Rv. 656759-01**).

Quanto alla fattispecie sussidiaria disciplinata dall'art. 14, lett. c), d.lgs. n. 251 del 2007, ha come presupposto la presenza, nel Paese di origine, di una **minaccia grave e individuale alla persona**, derivante da violenza indiscriminata in una situazione di conflitto armato, il cui accertamento, condotto d'ufficio dal giudice in adempimento dell'obbligo di cooperazione istruttoria secondo **Sez. 3, n. 08819/2020, Rv. 657916-03**, deve precedere, e non seguire, qualsiasi valutazione sulla credibilità del richiedente, salvo che il giudizio di non credibilità non riguardi le affermazioni circa lo Stato di provenienza le quali, ove risultassero false, renderebbero inutile il menzionato accertamento officioso, come pure accade quando, facendo ricorso al notorio, si possa categoricamente escludere l'esistenza, nel medesimo Paese di origine, delle condizioni che giustificano l'adozione della forma di protezione indicata. In proposito, Sez. 6-1, n. 18130/2017, Rv. 645059-01 (conf. Sez. 6-1, n. 25083/2017, Rv. 647042-01), dopo aver ripreso un precedente di legittimità (Sez. 6-1, n. 15466/2014, non massimata, che, a sua volta, richiama CGUE, Grande Sezione, 17 febbraio 2009, causa C-465/2007 e Id., 1° gennaio 2014, causa C-285/12) non reputa necessaria, a fini dell'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 di un'indagine officiosa – su cui v. *postea* § 13 – 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, poi, alla nozione di «**violenza indiscriminata**» in situazioni di **conflitto armato, interno o internazionale**, essa va intesa – secondo Sez. 6, n. 18308/2019, Rv. 654719-01, Sez. 6-1, n. 09090/2019, Rv. 653697-01 e Sez. 1, n. 11103/2019, Rv. 653465-01, in conformità con la giurisprudenza unionale (CGUE, 1° gennaio 2014, cit.; Id., 18 dicembre 2014, causa C-542/13, § 36) – nel senso che il conflitto armato interno rileva 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 indirizzo ormai consolidato, il grado di violenza indiscriminata deve aver pertanto raggiunto un livello talmente elevato da far ritenere che un civile, se rinvitato nel Paese 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 S.C. ha reputato esente da vizi 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. 1, n. 11175/2020, Rv. 658032-01**, secondo cui quando il richiedente la protezione sussidiaria descriva una situazione di rischio per la vita o l'incolumità fisica derivante da sistemi di regole non scritte sub statuali, imposte con la violenza e la sopraffazione verso un genere, un gruppo sociale o religioso o semplicemente verso un soggetto o un gruppo familiare nemico, in presenza di tolleranza, tacita approvazione o incapacità a contenere o fronteggiare il fenomeno da parte delle autorità statuali, deve ritenersi necessario l'approfondimento officioso (su cui v. *postea* § 13), proprio al fine di verificare il grado di diffusione ed impunità dei comportamenti violenti descritti e la risposta delle autorità statuali (v. altresì Sez. 6-1, n. 20083/2017, Rv. 647042-01: 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).

## **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. 06503/2014, 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 Sez. 6-1, n. 16275/2018, Rv. 649788-01).

Circa il **diniego della protezione sussidiaria**, ai fini dell'affermazione della sussistenza della **causa ostativa**, ex art. 10, comma 2, lett. *b)*, e 16, comma 1, lett. *b)*, del d.lgs. n. 251 del 2007, alla protezione sussidiaria (o umanitaria) rappresentata dalla commissione da parte del richiedente di un **delitto comune** (nella specie: omicidio di un parente), per **Sez. 1, n. 01033/2020, Rv. 656757-01**, il giudice del merito deve fra l'altro tenere conto anche del tipo di trattamento sanzionatorio previsto nel Paese di origine per il reato commesso dal richiedente - anche previo utilizzo dei poteri di accertamento officiosi di cui all'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008 (su cui v. *postea* § 13) - in quanto il rischio di sottoposizione alla pena di morte nel Paese di provenienza o anche il rischio di subire torture o trattamenti inumani o degradanti nelle carceri del proprio Paese può avere rilevanza per l'eventuale riconoscimento sia della protezione sussidiaria, in base al combinato disposto dell'art. 2, lett. *g)*, del d.lgs. n. 251 del 2007 con l'art. 14, lett. *a)* e *b)* dello stesso d.lgs., sia, in subordine, della protezione umanitaria, in base all'art. 3 CEDU e all'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998.

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 S.C. il testo dell'art. 16, comma 1, lett. *b)*, del d.lgs. n. 251 del 2007, come modif. dall'art. 1, comma 1, lett. *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, esclude 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. 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, in relazione alla fattispecie del **matrimonio imposto** da ultimo **Sez. 1, n. 06573/2020, Rv. 657087-01**, ribadisce - nel solco di precedenti conformi (Sez. 6-1, n. 25463/2016, Rv. 641904-01, Sez. 6-1, n. 25873/2013, Rv. 628471-01) - che, all'esito della doverosa acquisizione di specifiche C.O.I. (*Country Origin Information*), può qualificarsi in termini di «danno grave» per «trattamento inumano o degradante» ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 251 del 2007, ovvero anche quale grave violazione della dignità della persona, la coercizione esercitata mediante minaccia su una persona (donna o uomo) finalizzata a contrarre un matrimonio forzato in base a norme consuetudinarie del Paese d'origine, proveniente anche da soggetti diversi dallo Stato, qualora le autorità pubbliche o le organizzazioni che controllano lo Stato, o una sua parte consistente, non possano o non vogliano fornire protezione adeguata (fattispecie relativa a cittadino maliano di sesso maschile, musulmano e poligamico, che aveva allegato di temere di essere ucciso dai familiari anziani ove, facendo ritorno al proprio villaggio, non avesse contratto matrimonio anche con la vedova del proprio fratello).

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.

Secondo 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*. Liti tra privati: le oscillazioni giurisprudenziali.

Quanto alle **liti tra privati** (per ragioni proprietarie, familiari, ecc.), Sez. 6-1, n. 09043/2019, 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 decreto cit. individua chi sono – e devono essere – i responsabili della persecuzione o del danno grave<sup>16</sup>, sicché per ricomprendere le cd. 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 motivazione – 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» (consid. 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. 6-1, n. 11110/2019, Rv. 653482-01; conf. Sez. 1, n. 16362/2016, Rv. 641324-01), riconoscibile allo straniero al quale sia pur sempre «*impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche*» (art. 10, comma 3, 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, Sez. 6-1, n. 09043/2019, cit., § 2.2).

Detta pronuncia si pone in (consapevole) **contrasto** con Sez. 6-1, n. 03758/2018, Rv. 647370-01 – a sua volta 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*), del d.lgs. cit.,

---

<sup>16</sup> Ovvero lo Stato (lett. *a*), i partiti, le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio (lett. *b*).

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 A.G. ha il dovere di accertare, avvalendosi dei suoi poteri istruttori anche officiosi e acquisendo comunque le informazioni sul Paese di origine del richiedente, previste all'art. 8 del d.lgs. n. 25 del 2008, l'effettività del divieto legale di simili minacce, ove sussistenti e gravi, ossia di accertare se le autorità sono effettivamente in grado di offrire adeguata protezione al ricorrente in relazione a tali minacce.

Da ultimo, sempre rispetto a fatti riconducibili all'azione di privati suscettibili di rilevare ai fini della protezione sussidiaria, **Sez. 1, n. 08930/2020, Rv. 657903-01**, esclude l'obbligo di integrazione istruttoria officiosa se il richiedente non ha adempiuto all'onere di allegazione in termini sufficientemente specifici (fattispecie in cui la S.C. ha confermato la sentenza d'appello che aveva escluso la riconducibilità al concetto di «*danno grave*» la mera circostanza, allegata dal richiedente, secondo cui il suo allontanamento dal Paese d'origine era stato determinato dalla difficoltà di pagare i propri creditori).

Per Sez. 1, n. 26823/2019, Rv. 655628-01, avuto riguardo alla **libertà religiosa** dello straniero, il diritto alla protezione sussidiaria non può essere escluso dalla circostanza che il danno grave possa essere provocato da soggetti privati, qualora nel Paese d'origine non vi sia un'autorità statale in grado di fornire adeguata ed effettiva tutela (nella specie: il richiedente, cittadino senegalese di religione cristiana, aveva dedotto di essere esposto, in caso di ritorno in Senegal, al pericolo di essere ucciso per aver rifiutato di diventare sacerdote della religione tribale professata dal padre il quale, morendo, gli aveva lasciato tale incarico secondo la tradizione; sull'insindacabilità del percorso individuale di fede, ai fini della valutazione di credibilità soggettiva del richiedente protezione sussidiaria v. **Sez. 1, n. 5225/2020, Rv. 657002-01**, secondo cui la “*mutevolezza delle modalità dell'atteggiarsi della fede personale rende il concetto stesso di conoscenza delle pratiche religiose di un determinato culto estremamente vago*”).

### **Sezione III: LA PROTEZIONE UMANITARIA**

#### **8. Premessa normativa.**

In tema di [abrogata: v. *retro* § 1] protezione umanitaria<sup>17</sup>, nel 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

---

<sup>17</sup> Sulla protezione umanitaria v., *ex plurimis*, i contributi di M. ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, e di P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Protezione umanitaria una e trina*, pubblicati in *Questione giustizia* (numero monografico *L'ospite straniero. La protezione internazionale nel sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali*), 2018, n. 2; P. MANGANO, *L'interpretazione dei giudici nella disciplina dei permessi di soggiorno per motivi umanitari*, *ibidem*; F. GALLO, *La protezione umanitaria nell'interpretazione delle corti territoriali calabresi e delle giurisdizioni superiori*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2013, n. 2, pagg. 90 ss.; V. MARENGONI, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2012, pagg. 59 ss.; E. CASTRONUOVO, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di Cassazione n. 4455/2018*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza on line*, 2018, n. 3.

**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*, nonché, da ultimo, alla **Relazione n. 84 dell'Ufficio del Massimario del 10 giugno 2019** su questioni di massima di particolare importanza<sup>18</sup>, si elencano – schematicamente – le residue fattispecie tipiche di permesso di soggiorno per motivi umanitari, le uniche ormai riconoscibili insieme a quelle fondate sul principio di *non-refoulement*<sup>19</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 previgenti permessi concedibili rispettivamente per tratta, violenza domestica e sfruttamento lavorativo<sup>20</sup>;

**b) permesso di soggiorno per «cure mediche» di particolare gravità<sup>21</sup>:**

---

<sup>18</sup> Avente ad oggetto le seguenti questioni: «Se la disciplina contenuta nel d.l. n. 113 del 2018, nella parte in cui abolisce le norme che consentivano il rilascio di un permesso per motivi umanitari (art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 vecchio testo, e art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008) e le sostituisce con ipotesi tipizzate di permessi di soggiorno in “casi speciali”, sia applicabile anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del d.l., relativi a fattispecie in cui, alla stessa data, la commissione territoriale non avesse ravvisato le ragioni umanitarie e avverso tale decisione fosse stata proposta azione davanti all'autorità giudiziaria.

Se, risolta la prima questione nel senso di ritenere tuttora applicabili ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018 i previgenti parametri normativi, debba essere confermato il principio affermato da Cass. n. 04455/2018, secondo cui il diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, può essere riconosciuto anche al cittadino straniero che abbia realizzato un grado adeguato di integrazione sociale in Italia, sulla base di una valutazione comparativa della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente con riferimento al Paese d'origine, 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 correlazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel Paese d'accoglienza».

<sup>19</sup> Come riconosce la stessa Relazione governativa al d.l. n. 113 del 2018, resta salvo il potere-dovere delle C.T. 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. Sul principio di *non refoulement* nella recente giurisprudenza convenzionale v.: Corte EDU, Grande Camera, 21 novembre 2019, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*; Corte EDU, 5 novembre 2019, *A.A. c. Svizzera*; Id., 10 ottobre 2019, *O.D. c. Bulgaria*; Id., 1° ottobre 2019, *Savran c. Danimarca*; Id., 14 novembre 2019, *N.A. c. Finlandia*; Id., 19 novembre 2019, *T.K. e S.R. c. Russia*; Id., 8 ottobre 2019, *R.F. c. Russia*.

<sup>20</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>21</sup> Originariamente il d.l. n. 113 del 2018 lo prevedeva per casi di «eccezionale» gravità: nel testo definitivamente approvato con l. di conversione n. 132 del 2018, si contempla l'accertamento «mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza».

- 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>22</sup>.

### 8.1 *Segue*. Regime “ad esaurimento” relativo alle domande proposte anteriormente al d.l. n. 113 del 2018.

Come statuito da Sez. U, n. 29459/2019, Rv. 656062-01<sup>23</sup>, lo *ius superveniens* introdotto col d.l. n. 113 del 2018, conv., con modif., in l. n. 132 del 2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina di cui all'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286 del 1998, non trova applicazione in relazione a domande di riconoscimento del permesso per motivi umanitari proposte **prima dell'entrata in vigore (5 ottobre 2018)** della nuova legge: ciò perché il diritto alla protezione umanitaria – espressione di quello costituzionale di asilo di cui all'art. **10, comma 3, Cost.** (così Sez. U, n. 19393/2009; Rv. 609272-01; Sez. U, n. 11535/2009, Rv. 608145-01, Sez. 1, n. 04455/2018, Rv. 647298-01<sup>24</sup>) – sorge al momento dell'ingresso in Italia in condizioni di vulnerabilità (v. *postea* § 9), per rischio di compromissione dei diritti umani fondamentali, sicché la domanda volta ad ottenere il relativo permesso attrae il regime normativo applicabile.

Pertanto, tali domande saranno scrutinate sulla base delle norme in vigore al momento della loro presentazione, ma in tale ipotesi – ha precisato il giudice nomofilattico – l'accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari, valutata in base alle norme preesistenti, comporterà il rilascio del permesso di soggiorno «*per casi speciali*», soggetto alla disciplina ed all'efficacia temporale prevista dall'art. 1, comma 9, del d.l. n. 113 del 2018).

Come è noto, le Sez. U sono intervenute a dirimere il contrasto interpretativo profilatosi dopo che Sez. 1, n. 04890/2019, Rv. 652684-01<sup>25</sup> e Sez. 6-1, n. 09090/2019, Rv. 653697-02, avevano affermato l'**irretroattività dell'abolizione del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie** ai procedimenti introdotti prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, mentre, solo qualche mese dopo, la medesima Sez. 1,

---

<sup>22</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>23</sup> Commentata da F. BIONDI DAL MONTE, *Quando siamo umani(tari)? Le Sezioni Unite sul decreto sicurezza*, in *Quaderni costituzionali. Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2020, n. 1, pagg. 151 ss.

<sup>24</sup> Commentata da M. NOCI, *Spetta allo straniero la prova presunta dello stato di pericolo*, in *Guida al diritto*, n. 17, pagg. 22 ss.

<sup>25</sup> Commentata da G. BUFFONE, «*Casi speciali*», *così la dicitura sul via libera*, in *Guida al diritto*, 2019, n. 12, pagg. 62 ss.

con ord. interl. nn. 11749, 11750, 11751/2019, aveva posto in dubbio tale interpretazione, chiedendo al Primo Presidente la rimessione al vertice allargato di legittimità. La *questio iuris* si è posta poiché i commi 8 e 9 dell'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018, uniche norme di diritto intertemporale, regolano solo alcune ipotesi relative alla protezione umanitaria<sup>26</sup>, lasciando fuori i casi in cui, all'entrata in vigore del d.l., la protezione umanitaria sia stata negata dalla C.T. ma il provvedimento di diniego sia stato impugnato e sia ancora *sub iudice*, ed il caso in cui il procedimento amministrativo sia ancora in corso o addirittura non ancora iniziato.

## 9. Casistica giurisprudenziale: situazioni di vulnerabilità.

Data l'applicabilità *ratione temporis* della previgente normativa quanto alle domande di permesso di soggiorno per motivi umanitari presentate prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, giova richiamare gli ultimi arresti di legittimità in materia. Per Sez. U, n. 29459/2019, Rv. 656062-02, l'orizzontalità dei diritti umani comporta che, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, occorre operare una **valutazione comparativa** della situazione soggettiva e oggettiva del richiedente con riferimento al Paese d'origine, in raffronto alla situazione d'integrazione raggiunta nel Paese d'accoglienza, senza che abbia rilievo l'esame del livello di integrazione raggiunto in Italia, isolatamente ed astrattamente considerato.

Secondo il diritto vivente, la protezione umanitaria ha natura **residuale ed atipica** (Sez. 3, n. 08571/2020, Rv. 657814-01; Sez. 1, n. 21123/2019, Rv. 655294-01; Sez. 1, n. 13096/2019, Rv. 653885-01; Sez. 1, n. 13088/2019, Rv. 653884-02; Sez. 1, n. 13079/2019, Rv. 654164-01) nell'ambito del sistema pluralistico della protezione internazionale di derivazione europea (v. art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, vecchio e nuovo testo)<sup>27</sup>.

Così come la giurisprudenza afferma l'autonomia dei presupposti necessari al riconoscimento della protezione umanitaria rispetto a quelli previsti per le due protezioni maggiori, non essendo tra loro sovrapponibili (Sez. 3, n. 08819/2020, Rv. 657916-05)<sup>28</sup>; nel senso che la decisione sulla domanda di protezione sussidiaria **non**

---

<sup>26</sup> L'art. 1, comma 8, stabilisce che i permessi di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuti e in corso di validità alla data di entrata in vigore del decreto restano validi fino alla scadenza, allorché, in favore dei titolari, fuori dei casi di conversione in altre forme di permesso, può essere rilasciato un ulteriore permesso ai sensi del novellato (e più restrittivo) art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, previa valutazione della C.T. L'art. 1, comma 9, disciplina, invece, la diversa ipotesi in cui, nei procedimenti amministrativi in corso alla data di entrata in vigore del decreto, la commissione territoriale, pur non accogliendo la domanda di protezione internazionale, abbia ravvisato la sussistenza dei gravi motivi di carattere umanitario. In tal caso in favore del richiedente è rilasciato un permesso recante la dicitura «casi speciali» della durata di due anni, convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Alla scadenza di tale permesso si applica il comma 8.

<sup>27</sup> Il cui testo, prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, conv., con modif., in l. n. 132 del 2018, era il seguente: «3. Nei casi in cui non accolta la domanda di protezione internazionale [nella forma del **rifugio o della protezione sussidiaria**, NdA] e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Il testo oggi vigente è:

«3. Nei casi in cui non accolta la domanda di protezione internazionale e ricorrano i presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno annuale che reca la dicitura "protezione speciale", salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga. Il permesso di soggiorno di cui al presente comma è rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale, e consente di svolgere attività lavorativa ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro».

<sup>28</sup> Ma i fatti storici posti a fondamento della positiva valutazione della condizione di vulnerabilità ben possono essere gli stessi già allegati per ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato o la concessione della protezione sussidiaria, spettando poi al giudice qualificare detti fatti ai fini della riconduzione all'una o all'altra forma di protezione: **Sez. 3, n. 08819/2020, cit.**

**assorbe** quella sulla domanda di protezione umanitaria v. **Sez. 3, n. 11935/2020, Rv. 658018-01**), anche in dottrina la protezione umanitaria – definita istituto “di chiusura” dell’intero sistema di tutele dello straniero<sup>29</sup> – è stata posta in posizione di *alternatività* rispetto alle due misure tipiche maggiori<sup>30</sup>, con la conseguenza che soltanto in ipotesi del tutto marginali poteva essere richiesta direttamente al Questore<sup>31</sup> od all’A.G.<sup>32</sup> e solo in questi casi poteva considerarsi esterna al sistema di derivazione eurounitaria della protezione internazionale.

Consistendo in un “**catalogo aperto**” legato a ragioni di tipo umanitario, la misura abbraccia[va] tutte quelle situazioni in cui, pur non sussistendo i presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, tuttavia non poteva disporsi l’espulsione per le più svariate ragioni, non necessariamente fondate sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o per l’incolumità psicofisica secondo la declinazione dell’art. 14 del d.lgs. n. 251 del 2007 (Sez. 1, n. 13079/2019, Rv. 654164-01; Sez. 6-1, n. 23604/2017, Rv. 646043-01; Sez. 6-1, n. 21903/2015, non massimata; Sez. 6-1, n. 15466/2014, non massimata; Sez. 6-1, n. 26566/2013, non massimata), con conseguente necessità, in capo al richiedente, di allegare in giudizio fatti *ulteriori* e *diversi* da quelli posti a fondamento delle due domande di protezione “maggiore” (così Sez. 1, n. 21123/2019, Rv. 655294-01). In quest’ottica residuale rileva[va]no tutte quelle situazioni atipiche di **vulnerabilità** dello straniero da proteggere – da accertare **caso per caso** (Sez. 3, n. 08571/2020, cit.; Sez. 1, n. 13088/2019, Rv. 653884-02; Sez. 1, n. 9304/2019, Rv. 653700-01), anche considerando le violenze subite nel Paese di transito e di temporanea permanenza del richiedente asilo potenzialmente idonee, quali eventi in grado di ingenerare un forte grado di traumaticità, ad incidere sulla condizione di vulnerabilità della persona (così Sez. 1, n. 13096/2019, Rv. 653885-01) – risultanti da obblighi internazionali o costituzionali conseguenti al rischio del richiedente di essere immesso, in esito a rimpatrio, in contesto sociale, politico ed ambientale idoneo a costituire una significativa ed effettiva compromissione dei suoi diritti fondamentali (Sez. 1, n. 05358/2019, Rv. 652731-01).

Detta condizione di vulnerabilità – ha ripetutamente ribadito la giurisprudenza, da ultimo anche in riferimento alla concedibilità del permesso di soggiorno nei casi speciali previsto dall’art. 1, comma 9, del d.l. n. 113 del 2018, cit. – deve essere verificata di volta in volta all’esito di una **valutazione individuale della vita privata e familiare** del richiedente in Italia, comparata con la situazione personale vissuta prima della partenza ed alla quale si troverebbe esposto in ipotesi di rimpatrio, considerando **globalmente** e **unitariamente** i singoli elementi fattuali accertati e non in maniera atomistica e frammentata (Sez. 1, n. 07599/2020, Rv. 657425-01; Sez. 3, n. 8571/2020, cit.; Sez.

---

<sup>29</sup> In termini G. SILVESTRI, *Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale*, in *Questione e giustizia on line*, 2018, secondo cui la base assiologica dell’istituto della protezione internazionale è «l’impostazione personalistica della civiltà giuridica contemporanea, che si riflette sia nella normativa internazionale e sovranazionale, sia nelle singole legislazioni nazionali. La tutela della persona umana e della sua vita privata e familiare – secondo la formula dell’art. 8 CEDU – impone che ogni individuo abbia diritto di soggiornare e rimanere in uno Stato diverso da quello di origine, se nel proprio fosse destinato a subire condizioni ed atti incompatibili con la propria dignità».

<sup>30</sup> Laddove l’Autorità amministrativa o giurisdizionale avesse rigettato le domande relative a queste ultime: v. Sez. 1, n. 15466/2014, non massimata.

<sup>31</sup> Fino al d.l. n. 113 del 2018, la giurisprudenza assolutamente maggioritaria di merito riteneva che non si potesse richiedere direttamente al Questore il permesso per motivi umanitari sul rilievo che il Questore non avesse alcuna discrezionalità al riguardo, essendo l’esame, demandato alla C.T.

<sup>32</sup> Ipotesi, seppure rara, che si poteva verificare laddove il permesso ex art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008 fosse riconosciuto dalla C.T. ma non rilasciato materialmente dal Questore, per una sorta di inerzia amministrativa.

1, n. 13079/2019, Rv. 654164-01; Sez. 6-1, n. 09304/2019, cit.; Sez. 1, n. 13088/2019, Rv. 653884-02.

Secondo **Sez. 1, n. 1104/2020, Rv. 656791-01**, ove sia ritenuta credibile la situazione di particolare o eccezionale vulnerabilità esposta dal richiedente, il confronto tra il grado di integrazione effettiva raggiunto nel nostro Paese e la situazione oggettiva nel Paese d'origine deve essere effettuato secondo il principio di **comparazione attenuata**, nel senso che quanto più intensa è la vulnerabilità accertata in giudizio, tanto più è consentito al giudice di valutare con minor rigore il *secundum comparationis*, non potendo in particolare escludersi il rilievo preminente della gravità della condizione accertata solo perché determinatasi durante la permanenza nel Paese di transito (fattispecie in cui la S.C., accogliendo il ricorso, ha ritenuto che la violenza sessuale e l'induzione alla prostituzione subite in Libia fossero indice di una situazione di così grave vulnerabilità da rendere intollerabile l'abbandono forzato del Paese di accoglienza).

Nel regime vigente *ratione temporis*, per la giurisprudenza la tutela delle situazioni di vulnerabilità con riferimento ai **motivi di salute** suppone la valutazione giudiziale del grave pregiudizio che può derivare al richiedente in caso di rientro nel Paese d'origine, quando egli sia un soggetto vulnerabile, tra questi rientrando, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. *b-bis*), d.lgs. n. 25 del 2008, anche le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali (Sez. 1, n. 18541/2019, Rv. 654661-01). Come precisa da ultimo **Sez. 1, n. 02558/2020, Rv. 656623-01**, la *ratio* della protezione umanitaria rimane quella di non esporre i cittadini stranieri al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti della persona, come quello alla salute, e al contempo di essere posti nella condizione di integrarsi nel Paese ospitante anche attraverso un'attività lavorativa, sicché una seria esposizione al rischio di una lesione del diritto alla salute che sia adeguatamente allegata e dimostrata rileva ai fini del riconoscimento del diritto al permesso di soggiorno per ragioni umanitarie e non a quello per cure mediche di cui all'art. 36 T.U.I., che si può ottenere esclusivamente mediante specifico visto d'ingresso e pagamento delle spese mediche da parte dell'interessato.

Non è comunque ipotizzabile – secondo Sez. 6-1, n. 03681/2019, Rv. 652754-01 – né un obbligo dello Stato italiano di garantire allo straniero «parametri di benessere», né quello di impedire, in caso di ritorno in patria, il sorgere di situazioni di estrema difficoltà economica e sociale, in assenza di qualsivoglia effettiva condizione di vulnerabilità che prescindano dal risvolto prettamente economico: ciò in quanto la protezione umanitaria tutela situazioni di vulnerabilità, anche con riferimento a motivi di salute, da riferirsi a presupposti di legge ed in conformità ad idonee allegazioni da parte del richiedente. In relazione all'irrelevanza di situazioni di «estrema difficoltà economica e sociale», per Sez. 1, n. 23757/2019, non massimata<sup>33</sup>, esse non sono sufficienti, in sé stesse, in assenza di specifiche condizioni di vulnerabilità, a giustificare il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

La situazione di vulnerabilità del richiedente non può essere astrattamente esclusa sulla base del mero accertamento dell'impossibilità di rimedi terapeutici per la grave malattia denunciata, senza che il giudice valuti anche la possibilità per il richiedente, in

---

<sup>33</sup> Commentata criticamente da N. ZORZELLA, in M. FLAMINI, N. ZORZELLA, *Asilo e protezione internazionale*, *Rassegna di Giurisprudenza*, in *Questione giustizia*, 2019, pag. 11.

caso di rimpatrio, di essere posto in condizione di usufruire del godimento dei diritti fondamentali in relazione sia alle condizioni di vita del Paese di provenienza, sia alle limitazioni derivanti dalla malattia da cui è affetto (Sez. 1, n. 33187/2019, Rv. 656562-01). Come precisa da ultimo **Sez. 1, n. 13257/2020, in corso di massimazione**, nel caso di richiedente affetto da epatite di tipo B, il giudice non può limitarsi a valutare che la malattia sia in uno stato di latenza e che non siano attualmente necessarie cure farmacologiche, ma deve verificare, in base ai documenti acquisiti ed eventualmente anche con approfondimenti istruttori officiosi, se il servizio sanitario del Paese di provenienza (nella specie: il Ghana) sia in grado di fornire al richiedente cure adeguate.

Ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, Sez. 1, n. 18540/2019, Rv. 654660-02, specifica che tra i soggetti vulnerabili di cui all'art. 2, comma 1, lett. *b-bis*, d.lgs. n. 25 del 2008, come modif. dall'art. 25, comma 1, lett. *b*), n. 1, d.lgs. n. 142 del 2015, rientrano espressamente anche i «*genitori singoli con figli minori*», sicché, accertata la relativa situazione di fatto, essi hanno diritto di accedere a detta protezione. Diversamente, la qualità di padre di un minore presente sul territorio italiano, convivente con il minore e con la propria compagna, per **Sez. 1, n. 06587/2020, Rv. 657415-01**, non integra una condizione di vulnerabilità apprezzabile ai fini del permesso di soggiorno per motivi umanitari, posto che la tutela del minore profugo è affidata al diverso istituto dell'autorizzazione alla permanenza sul territorio nazionale del genitore affidatario del minore, che può essere accordata dal Tribunale per i minorenni *ex art.* 31 del d.lgs. n. 286 del 1998 nell'interesse del minore per gravi motivi connessi col suo sviluppo psicofisico; né può rilevare la convivenza del richiedente con la propria compagna perché tra le persone vulnerabili di cui all'art. 2, comma 1, lett. *b-bis*), cit., sono previsti solo i genitori *singoli* con minori (nel senso che la **minore età costituisce una condizione di vulnerabilità estrema**, prevalente rispetto alla qualità di straniero illegalmente soggiornante in Italia, avuto riguardo all'assenza di familiari maggiorenni in grado di prendersi cura del migrante non accompagnato e al conseguente obbligo dello Stato di adottare tutte le misure necessarie per non incorrere nella violazione dell'art. 3 CEDU, v. **Sez. 1, n. 11743/2020, Rv. 657954-01**).

Quanto alle situazioni ormai tipizzate dalla novella del 2018, ove il richiedente il permesso di soggiorno per motivi umanitari affermi di essere emigrato a seguito di **eventi calamitosi** verificatisi nel Paese di origine, per **Sez. 1, n. 02563/2020, Rv. 656868-01**, occorre tener conto che l'art. 20-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, introdotto dal d.l. n. 113 del 2018, cit., ha espressamente previsto un particolare permesso di soggiorno da concedersi quando nel Paese di origine dello straniero vi sia una situazione di contingente ed eccezionale calamità, così tipizzando una condizione di vulnerabilità già tutelabile; ne consegue, che ai fini della valutazione della vulnerabilità del richiedente, deve ritenersi rilevante anche la sussistenza della menzionata situazione di calamità (nella specie, la S.C. ha cassato con rinvio il decreto impugnato, poiché, ai fini della concessione della protezione umanitaria, non aveva preso in considerazione la circostanza che il richiedente aveva lasciato il proprio Paese dopo la distruzione della sua abitazione a causa di un'alluvione).

## PARTE II: QUESTIONI PROCESSUALI

### 10. Premessa normativa e prime pronunce sul nuovo rito.

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>34</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» (così Relazione governativa), 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, modif. dal d.l. n. 113 del 2018, conv., con modif., in l. n. 132 del 2018.

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>35</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

---

<sup>34</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>35</sup> Art. 1 del d.l. n. 13 del 2017, conv. in l. n. 46 del 2017.

«*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 espulsione 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>36</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*);

**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'art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008 (*competenza collegiale*).<sup>37</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 artt. 18, 18-bis, 19, comma 2, lett. d) e d-bis), 20-bis, 22, comma 12-quater, T.U.I. (*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*);

<sup>36</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.

<sup>37</sup> V. art. 3, comma 4-bis, d.l. n. 13 del 2017, come modif. dal d.l. n. 113 del 2018, conv., con modif., in l. n. 125 del 2018.

**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 reg. n. 604/2013/UE 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.

Le prime questioni che si sono poste in tema di composizione del giudice sono relative all'**attività svolta dai giudici onorari presso le sezioni specializzate. Sez. 1, n. 07880/2020, Rv. 657680-01**, in un caso in cui era stato eccepito un vizio di costituzione del giudice, per essere stata la pronuncia emessa da un collegio che non aveva come tale partecipato all'udienza di comparizione delle parti e di discussione, poiché quest'ultima udienza si era svolta davanti ad un giudice onorario, afferma che non è affetto da nullità il procedimento nel cui ambito un giudice onorario di Tribunale abbia svolto attività processuali e abbia poi rimesso la causa per la decisione al collegio della sezione specializzata in materia di immigrazione, in quanto l'estraneità di detto giudice al collegio non assume rilievo a norma dell'art. 276 c.p.c., dato che, con riguardo ai procedimenti camerati, il principio di immutabilità del giudice non opera con riferimento alle attività svolte in diverse fasi processuali. Sempre con riferimento ad un dedotto vizio di costituzione del giudice, ma in un caso in cui il giudice onorario aveva effettuato solo l'audizione del richiedente, rimettendo poi la causa per la decisione al collegio della sezione specializzata, **Sez. 1, n. 04887/2020, Rv. 657037-01**, che fa seguito in senso conforme a Sez.1 n. 03356/2019, Rv. 652464-02, esclude la nullità del procedimento poiché l'art. 10 del d.lgs. n. 116 del 2017, recante la riforma organica della magistratura onoraria, consente ai giudici professionali di delegare, anche nei procedimenti collegiali, compiti e attività ai giudici onorari, compresa l'assunzione di testimoni, mentre l'art. 11 del medesimo d.lgs. esclude l'assegnazione dei fascicoli ai giudici onorari solo per specifiche tipologie di giudizi, tra i quali non rientrano quelli di cui all'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008.

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 C.T. 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 apolidia e dello stato di cittadinanza italiana, è competente la sezione specializzata, avuto riguardo al luogo in cui l'attore ha la dimora.

In tema di **competenza territoriale a decidere sulle impugnazioni dei provvedimenti emessi dalla cd. "Unità Dublino"** o dalle sue articolazioni territoriali, va segnalata **Sez. 6-2, n. 11873/2020, in corso di massimazione**, che ribadisce il principio - già espresso da Sez. 6-1 n. 31127/2019, Rv. 656292-01 (a sua volta discostatasi consapevolmente dalla precedente interpretazione espressa da Sez. 6, n.

18757/2019, Rv. 654721-01) - secondo il quale l'interpretazione costituzionalmente orientata del comma 3, coordinato con il comma 1, dell'art. 4 del d.l. n. 13 del 2007, conv. in l. n. 46 del 2017, deve tener conto della posizione strutturalmente svantaggiata del cittadino straniero in relazione all'esercizio del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost., nonché dell'obbligo, imposto dall'art. 13 CEDU e dall'art. 47 della Carta di Nizza, di garantire un ricorso effettivo «*ad ogni persona*», e ciò anche in relazione al quadro normativo innovato dal d.l. n. 113 del 2018, conv., con modif., in l. n. 132 del 2018, sicché la competenza territoriale a decidere sulle impugnazioni dei provvedimenti emessi dalla cd. Unità Dublino, o dalle sue articolazioni territoriali, si radica, secondo un criterio "di prossimità", nella sezione specializzata in materia di immigrazione del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede la struttura di accoglienza o il centro che ospita il ricorrente, anche nell'ipotesi in cui questi sia trattenuto in un centro di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998.

In relazione al **rito applicabile**, il d.l. n. 13 del 2017 e succ. modif., introduce sostanziali modifiche per i procedimenti relativi al riconoscimento della protezione internazionale, sia avuto riguardo alla fase che si svolge davanti alle 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 G.U., 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, Sez. 1, n. 13086/2019, Rv. 654172-01, Sez. 1, 17318/2019, Rv. 654643-01, **Sez. 1, n. 13769/2020, Rv. 658093-01**). Sempre su tale tema **Sez. 2, n. 08367/2020, Rv. 657595-01**, in un caso in cui la parte lamentava sia l'omessa traduzione del provvedimento di rigetto della C.T., che l'omessa traduzione della pronuncia d'appello, avverso la quale era stato proposto ricorso per cassazione, ribadisce conformemente alla precedente giurisprudenza (Sez. 1, n. 16470/2019, Rv. 654638-01) che *tale vizio, analogamente alle altre nullità riguardanti la violazione delle prescrizioni inderogabili in tema di traduzione, può essere fatto valere solo in sede di opposizione all'atto che da tale violazione sia affetto, ivi compresa l'opposizione tardiva, qualora il rispetto del termine di legge sia stato reso impossibile proprio dalla nullità*, precisando altresì che l'art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 25 del 2008 va riferito solo alla necessità di traduzione della comunicazione della decisione negativa, non potendo essere interpretato *nel senso di prevedere fra le misure di garanzia a favore del richiedente anche la traduzione nella lingua nota, del provvedimento giurisdizionale decisorio che definisce le singole fasi del giudizio in quanto la norma prevede la garanzia linguistica solo nell'ambito endoprocedimentale e inoltre il richiedente partecipa al giudizio con il ministero e l'assistenza tecnica di un difensore abilitato, in grado di comprendere e spiegarli la portata e le conseguenze delle pronunce giurisdizionali che lo riguardano* (così già Sez. 1, n. 01647/2019, Rv. 654638-01).

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-politica-economica del Paese di provenienza del richiedente (le cd. C.O.I.). Secondo il comma 3 dell'art. 35-*bis* 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 che «*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 avvale 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* § 11, 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 sospensione 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). In base all'espressa e non equivocabile formulazione di detta norma, in un caso in cui, unitamente al ricorso per cassazione, era stata proposta istanza di sospensione dell'esecutività del provvedimento impugnato, **Sez. 1, n. 11756/2020, Rv. 657955-01**, ne ha escluso l'ammissibilità, negando la possibilità, parimenti, di proporre ricorso straordinario *ex* art. 111 Cost. avverso il rigetto dell'istanza di sospensione proposta avanti al giudice che ha adottato il

provvedimento trattandosi di provvedimento non definitivo a contenuto cautelare, in relazione al quale è inammissibile il ricorso straordinario.

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. Le prime pronunce sul tema sottolineano il rigore con il quale la S.C. interpreta tale principio, ritenendo **Sez. 1, n. 01043/2020, Rv. 656872-01**, che la posteriorità della procura alla comunicazione del decreto impugnato debba essere certificata esclusivamente dal difensore, «titolare di una speciale potestà assertiva *ex lege*, con la conseguenza che è stata ritenuta non rispondente ai requisiti di cui all'art. 35-*bis*, comma 13, del d.lgs. cit. la procura apposta a margine dell'atto che non indichi la data in cui è stata conferita, non assolvendo alla funzione certificatoria del difensore la sola autentica della firma, né potendo il citato requisito discendere dalla mera inerenza all'atto steso a fianco della sequenza notificatoria. In senso conforme, ma in relazione ad una fattispecie in cui la procura speciale era stata rilasciata su un foglio separato e materialmente congiunto all'atto, **Sez. 6-1, n. 02342/2020, Rv. 656643-01**, in linea, d'altra parte, con la giurisprudenza relativa ai requisiti della procura richiesti dall'art. 365 c.p.c., al di fuori della norma speciale prevista per il ricorso in cassazione in tema di protezione internazionale, mentre **Sez. 6-1, n. 12083/2020, in corso di massimazione**, esprime lo stesso principio, ma in relazione ad un caso di procura speciale rilasciata su foglio separato e non congiunto materialmente all'atto, priva della certificazione della specifica data di rilascio.

Il d.l. n. 13 del 2017 indica, inoltre, i **termini (ordinatori)** entro i quali le diverse fasi del procedimento per la protezione internazionale dovranno 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, non massimata**, precisa 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 (conf. Sez. 6-1 n. 22304/2019, Rv. 655323-01).

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 T.U.I. «*soggiorno per motivi di protezione sociale*»; art. 18-*bis* «*permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica*»; 22, comma 12-*quater* permesso di soggiorno «*per particolare sfruttamento lavorativo*»), e per gli altri permessi tipizzati (art. 19, comma 2, lett. *d-bis* T.U.I.

«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 cit., affida tali controversie alle sezioni specializzate in **composizione collegiale** con applicazione del rito **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*».

## 11. Questioni relative all'udienza e all'audizione del richiedente.

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 di Nizza 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 n. 2013/32/UE 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 (CGUE 22 novembre 2012, causa C-277/11, § 65) 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 Corte EDU, 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 (Corte EDU 21 gennaio 2011, § 293)»<sup>38</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>39</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;
- 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>40</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

<sup>38</sup> M. FLAMINI, *Il ruolo del giudice di fronte alle peculiarità del giudizio di protezione internazionale*, in *Diritto e giustizia*, 2018, n. 2.

<sup>39</sup> CEDU, *Dory c. Svezia*, 12 novembre 2002; CEDU, *Fredin c. Svezia*, 23 febbraio 1994.

<sup>40</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).

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>41</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>42</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, nel pieno contraddittorio delle parti<sup>43</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>44</sup>. Al riguardo, è stata tuttavia posta in rilievo «la particolare composizione dell'organo di

---

<sup>41</sup> Cfr. M. ACIERNO-M. FLAMINI, *ibidem*, § 1.2.

<sup>42</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.

<sup>43</sup> G. SAVIO, *ult. op. cit.*, par. 3.1.

<sup>44</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 europea d'asilo*, *ibidem*; S. ALBANO, *Protezione internazionale, il diritto di impugnazione e le sezioni specializzate*, *ibidem*.

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>45</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>46</sup>. In tal 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>47</sup>.

La prima pronuncia di legittimità intervenuta sul punto è Sez. 1, n. 17717/2018, Rv. 649521-05 (conf. Sez. 6 -1 n. 27182/2018, Rv. 651513-01, Sez. 1, n. 32029/2018, Rv. 651982-01, Sez. 6-1, n. 02817/2019, Rv. 652463-01, Sez. 6-1, n. 14148/2019, Rv. 654198-01, Sez. 6-1, n. 17076/2019, Rv. 65445-01; **Sez. 3, n. 08574/2020, Rv. 657779-01**), 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. CGUE 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 di Nizza, 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

---

<sup>45</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>46</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.

<sup>47</sup> C. DE CHIARA, *ibidem*, § 1.4.

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**<sup>48</sup>, Sez. 6-1, n. 02817/2019, Rv. 652463-011 e n. 10786/2019, Rv. 653473-01 (conf. Sez. 1, n. 32919/2019, non massimata), ribadendo lo stesso principio in ordine alla necessità di fissazione dell'udienza, sottolineano come in senso contrario non abbia rilievo «la circostanza che il ricorrente abbia omissso 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».

Sez. 1, n. 05973/2019, Rv. 652815-01, oltre a riaffermare la necessità della fissazione dell'udienza, a pena di nullità del provvedimento della C.T., aggiunge, in ordine ai casi in cui deve essere disposta l'audizione del ricorrente, che «il Tribunale investito del ricorso avverso il rigetto della domanda di protezione internazionale può esimersi dall'audizione del richiedente solo se a questi sia stata data la facoltà di renderla avanti alla commissione territoriale e il tribunale stesso, cui siano stati resi disponibili il verbale dell'audizione ovvero la videoregistrazione e la trascrizione del colloquio [...] debba respingere la domanda, per essere la stessa manifestamente infondata sulla base delle circostanze risultanti dagli atti del procedimento amministrativo svoltosi avanti alla commissione, oltre che dagli atti del giudizio trattato avanti al tribunale medesimo» (conf. Sez. 1, n. 03029/2019, Rv. 652410-01).

Infine, in tema di **audizione nel giudizio di appello**, in ordine ai procedimenti antecedenti alla modifica legislativa che lo ha abolito, Sez. 1, n. 33858/19, Rv. 656566-01 (conf. **Sez. 3, n. 11924/2020, in corso di massimazione**) in un caso in cui l'audizione era già stata disposta dal giudice di primo grado, mentre lo straniero lamentava, nel ricorso in cassazione, di non essere stato ascoltato nuovamente nel giudizio di appello, al fine di superare le incongruenze o le contraddizioni che la corte aveva rilevato nel suo racconto, nel ribadire, secondo i principi della sentenza *Moussa Sacko* cit., e della Corte Edu 12 novembre 2002, *Dory c. Suede*, la non obbligatorietà dell'audizione, sembra correlare al giudizio di non credibilità ed alla conseguente affermata impossibilità di procedere ad approfondimenti istruttori da parte del giudice, la correttezza dell'omissione di una nuova audizione, quale espressione del dovere di cooperazione istruttoria da parte del giudice. Nello stesso senso, sempre in relazione al

---

<sup>48</sup> Sul tema si segnala **Sez. 1, ord. inter. n. 15979/2020**, con la quale il ricorso è stato rimesso alla pubblica udienza per la valenza nomofilattica della questione.

giudizio di appello, **Sez. 1, n. 08931/2020, Rv. 657904-01**, che, non ravvisando nell'omessa audizione del richiedente una violazione processuale sanzionabile con la nullità, afferma non trattarsi di un incombente automatico e doveroso, ma di un diritto della parte di richiedere l'interrogatorio personale cui si collega il potere officioso del giudice di valutarne la specifica rilevanza, ben potendo il giudice del gravame respingere la domanda di protezione internazionale, manifestamente infondata sulla base degli elementi di prova desumibili dal fascicolo di causa o da quelli emersi nell'audizione svoltasi nella fase amministrativa.

L'audizione del richiedente è, invece, considerata obbligatoria da Sez. 1, n. 27073/2019, Rv. 656871-01, nell'ipotesi in cui con il ricorso giurisdizionale il ricorrente aggiunga motivi o circostanze di fatto non menzionate davanti alla C.T. e che non sono state oggetto dell'audizione tenutasi avanti ad essa, trattandosi di strumenti essenziali per verificare, anche in relazione a tali nuove allegazioni, la coerenza e la plausibilità del racconto del richiedente.

Parimenti è obbligatoria l'audizione quando il richiedente sia un minore «che abbia compiuto almeno dodici anni, ovvero di età inferiore, ove capace di discernimento», in forza del principio generale espresso dall'art. 12 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, ritenuto applicabile anche ai procedimenti di protezione internazionale, potendo l'audizione essere omessa solo nel caso in cui, tenuto conto del grado di maturità del richiedente, sussistano particolari ragioni, da indicarsi specificamente, che lo sconsiglino (**Sez. 1, n. 01785/2020, Rv. 656580-01**).

## **12. Il principio della domanda, onere probatorio attenuato ed onere di allegazione; la portata del dovere di cooperazione del ricorrente: i contrasti giurisprudenziali.**

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>49</sup> Sulla portata di tale ridimensionamento, in una prima fase la giurisprudenza della S.C. ha espresso posizioni convergenti in ordine al fatto che il

---

<sup>49</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.

richiedente non deve fornire alcuna qualificazione giuridica alla propria domanda e che il giudizio si svolge senza alcun vincolo costituito dal principio della domanda (Sez. 6-1, n. 14998/2015, Rv. 636559-01), essendo semmai peculiare **compito del giudice della protezione internazionale colmare le lacune informative**, 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, al fine di verificare se la situazione di esposizione a pericolo per l'incolumità fisica indicata dal ricorrente sia effettivamente sussistente nel Paese nel quale dovrebbe essere disposto il rientro al momento della decisione (Sez. 6-1, n. 7333/2015, Rv. 644949-01 e Sez. 1, n. 14998/2015, Rv. 636559-01) A tali pronunce è seguita, tuttavia, una giurisprudenza di legittimità diversa e più frammentata, che, nell'approfondire i diversi istituti di tutela offerti dal sistema della protezione internazionale, ne ha tratto anche conclusioni differenti sulle modalità di accertamento dei presupposti fondanti il loro riconoscimento.

In tale ambito, il **principio della domanda** è stato ritenuto applicabile, ancorché con la modalità delineata, 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. In tal senso **Sez. 1, n. 02355/2020, Rv. 656724-01**, chiarisce che l'onere di cooperazione istruttoria da parte del giudice non è correlato a fatti e circostanze non dedotti o allegati dal richiedente.

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 officiosi alle decisioni probatorie del ricorrente» (così, in parte motiva, Sez. 1, n. 03016/2019, Rv. 652422-01; Sez. 6-1, n. 27336/2018, Rv. 651146-01). Sez. 1, n. 30969/2019, Rv. 656199-01, in tema di presupposti per il riconoscimento del rifugio politico, afferma, tuttavia, che l'onere probatorio relativo alla prova del «fondato timore di persecuzione personale e diretta» nel Paese di origine del richiedente a causa della razza, della religione, della nazionalità,

dell'appartenenza a un gruppo sociale ovvero per le opinioni politiche professate, riceve qui un'attenuazione in funzione dell'intensità della persecuzione e incombe 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 (conf. Sez. 6-1, n. 14157/2016, Rv. 640261-01).

Sez. 1, n. 03016/2019, Rv. 652422-01, in relazione alla fattispecie di cui all'art. 14, lett. c), del d.lgs. n. 251 del 2007, ribadisce, in tema di rapporti tra gli oneri di allegazione del richiedente e l'obbligo di cooperazione da parte del giudice, che l'attenuazione del principio dispositivo derivante dalla cooperazione istruttoria, cui il giudice del merito è tenuto, non riguarda il versante dell'allegazione, che anzi deve essere adeguatamente circostanziata, ma la prova, con la conseguenza che l'osservanza degli oneri di allegazione si ripercuote sulla verifica della fondatezza della domanda. Ne consegue che in relazione alla fattispecie di cui all'art. 14, lett. c), del d.lgs. n. 251 del 2007 deve essere allegata quantomeno l'esistenza di un conflitto armato o di violenza indiscriminata così come descritti dalla norma.

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 presentate (v. CGUE 5 giugno 2014, causa C-146/14; nello stesso senso **Sez. 3, n. 08819/2020, Rv. 657916-01**).

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. 02861/2018, 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>50</sup>.

Partendo da tali principi condivisi, tuttavia, la giurisprudenza della S.C. sembra essersi divisa nell'ultimo periodo proprio sulla delimitazione dei confini del potere del giudice in relazione alla domanda proposta dal richiedente (che, nella maggior parte dei casi, riguarda le due forme di protezione cd. maggiori e, in via gradata, la protezione umanitaria) laddove in alcune pronunce l'attenuazione del principio dispositivo è stata restrittivamente interpretata, delimitando in modo rigoroso l'ambito delle allegazioni relative a ciascuna forma di protezione. Così Sez. 1, n. 21123/2019, Rv. 655294-01, in

---

<sup>50</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.

relazione all'onere di allegazione del richiedente in tema di protezione umanitaria, pur affermando che la natura residuale ed atipica di quest'ultima implica che il suo riconoscimento debba essere frutto di valutazione autonoma, caso per caso, e che il suo rigetto non possa conseguire automaticamente al rigetto delle altre forme tipiche di protezione, afferma, tuttavia, che chi invochi tale forma di tutela deve allegare in giudizio fatti ulteriori e diversi da quelli posti a fondamento delle altre due domande di protezione cd. maggiore. **Sez. 1, n. 06923/2020, Rv. 657499-01**, sempre in tema di protezione umanitaria, sembra poi esprimere un principio ancora più restrittivo giacché - in un caso in cui la lesione del diritto allo studio derivante da un difficile rapporto tra il richiedente ed un congiunto era stata allegata dallo straniero e valutata dalla corte di merito ai fini della riconoscibilità della misura della protezione sussidiaria, mentre nel ricorso per cassazione era stata posta a sostegno della domanda di protezione umanitaria, prospettata fin dall'inizio del procedimento ma con allegazioni fattuali diverse - ha ritenuto l'inammissibilità del mutamento dei fatti allegati a sostegno della domanda di protezione umanitaria nel giudizio di legittimità, anche quando i medesimi fatti, nel giudizio di merito, siano stati posti a base della domanda di protezione sussidiaria. Infatti - si legge in motivazione - «nella domanda di riconoscimento della protezione per ragioni umanitarie, la *causa petendi* si atteggia diversamente rispetto alle distinte forme della protezione internazionale ed il ricorrente non può introdurre nel corso del giudizio di cassazione, con mutamento della *causa petendi*, una domanda nuova, facendo valere forme diverse di protezione di cui non abbia tempestivamente dedotto nella fase di merito i correlati fatti costitutivi». In tal senso ancora più esplicita **Sez. 1, n. 07622/2020, Rv. 65746 -01**, che afferma chiaramente che «la domanda di protezione internazionale, di protezione sussidiaria e di protezione umanitaria si fondano su differenti *causae petendi*, così che è onere del richiedente allegare fatti specifici e diversi a seconda della forma di protezione invocata.

Si discosta nettamente da tale orientamento **Sez. 3, n. 08819/2020, Rv. 657916-05**, che, pur affermando che i presupposti necessari al riconoscimento della protezione umanitaria devono essere individuati autonomamente rispetto a quelli previsti per le due protezioni maggiori, non essendo tra loro sovrapponibili, evidenzia come i fatti storici posti a fondamento della positiva valutazione della condizione di vulnerabilità ben possono essere gli stessi già allegati per ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato o la concessione della protezione sussidiaria, spettando al giudice qualificare detti fatti ai fini della riconduzione all'una o all'altra forma di protezione.<sup>51</sup> La medesima pronuncia (**Rv. 657916-01**) inoltre, esprimendo un principio di diritto che definisce, senza possibilità di equivoco, l'area di operatività del principio dispositivo nell'ambito del giudizio di protezione internazionale, richiamandone la funzione di accertamento di diritti fondamentali, afferma che «qualora i fatti storici allegati dal richiedente risultino pertinenti, a prescindere dalle istanze formulate dalla parte, il giudice del merito è tenuto ad esaminare la possibilità di riconoscere una delle forme di protezione previste dalla legge, trattandosi di giudizi relativi a domanda autodeterminata, avente ad oggetto diritti fondamentali, in relazione alla quale non ha importanza l'indicazione precisa del *nomen iuris* del tipo di protezione invocata, ma esclusivamente la prospettazione di situazioni

---

<sup>51</sup> Sul tema del contenuto e degli oneri allegativi della protezione umanitaria, si segnala **Sez. 1, ord. interl. n. 15979/2020** con la quale il ricorso è stato rimesso alla pubblica udienza per la valenza nomofilattica della questione.

concrete che consentano di configurare lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria. Non rileva, di conseguenza, l'espressa limitazione della domanda ad alcune soltanto delle modalità di protezione possibili, poiché tale limitazione non può assumere il significato di una rinuncia tacita alla protezione non richiesta, quando i fatti esposti nell'atto introduttivo siano rilevanti rispetto alla fattispecie non espressamente invocata.

Infine, sempre in tema di valutazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria, la recente **Sez. 3, n. 11912/2020, in corso di massimazione**, reputa irrilevante la mancata allegazione di fatti diversi da quelli dedotti per la richiesta di rifugio politico e per quella di protezione sussidiaria, ponendosi in consapevole esplicito contrasto con le precedenti Sez. 1, n. 21123/2019, cit. e **Sez. 1, n. 07622/2020, cit.**, la cui interpretazione, viene considerata priva di qualsivoglia fondamento normativo e frutto di interpretazione in *malam partem* imprevedibile in tema di diritti fondamentali, contraddicendo il basilare dovere del giudice di qualificazione della domanda sulla base degli stessi fatti storici allegati da parte istante. Afferma, infatti, la S.C. che la necessità di collegare la norma che disciplina la protezione umanitaria ai diritti fondamentali che ne costituiscono il presupposto impedisce di imprigionare gli interessi protetti ad essa sottesi “nella camicia di Nesso di regole rigide e parametri severi, che ne limitino la possibilità di adeguamento, mobile ed elastico, ai valori costituzionali e sovranazionali, sicché l'apertura e la residualità di tale tutela non consentono tipizzazioni, considerato che l'orizzontalità dei diritti umani fondamentali, col sostegno dell'art. 8 CEDU, promuove l'evoluzione della norma, elastica, sulla protezione umanitaria a, clausola generale di sistema capace di favorire i diritti umani e di radicarne l'attuazione.

### 13. 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 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>52</sup>, pronunciate si quando ancora era in vigore il modello camerale stabilito dalla l. n. 39 del 1990, di conv. 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».

---

<sup>52</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.

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 **verificchi**, attraverso l'esame delle informazioni acquisite d'ufficio, cd. **C.O.I.**, ove non prodotte dalla difesa, le **condizioni relative al Paese d'origine del richiedente asilo**. Al riguardo l'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008 stabilisce che *«ciascuna domanda è esaminata alla luce di informazioni precise ed aggiornate circa la situazione generale esistente nel paese di origine del richiedente e, ove occorra, dei Paesi in cui questi sono transitati, elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall'UNHCR e dall'EASO, dal Ministero degli affari esteri, anche con la collaborazione di altre agenzie ed enti di tutela dei diritti umani operanti a livello internazionale, o comunque acquisite dalla Commissione stessa. La Commissione nazionale assicura che tali informazioni, costantemente aggiornate, siano messe a disposizione delle Commissioni territoriali, secondo le modalità indicate dal regolamento da emanare ai sensi dell'art. 38 e siano altresì fornite agli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su impugnazioni di decisioni negative»*. Tale articolo è la trasposizione dell'art. 10, par. 3, lett. b), della direttiva 2013/32/UE<sup>53</sup>, che tuttavia non annoverava tra le organizzazioni abilitate a fornire le informazioni i Ministeri degli Esteri dei singoli Stati, ma solo organismi internazionali specializzati *«quali l'EASO e l'UNHCR e le organizzazioni internazionali per i diritti umani pertinenti»*.

L'approfondimento istruttorio deve essere compiuto 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 svolto, anche mediante integrazione istruttoria ufficiosa, all'**attualità** (**Sez. 3, n. 08819/2020, Rv. 657916-06**; Sez. 1, n. 13897/2019, cit.; Sez. 1, n. 28990/2018, Rv. 651579-01; Sez. 1, n. 17075/2018, Rv. 649790-01). Secondo Sez. 1, n. 29056/2019, Rv. 655634-01, poiché l'attività di cooperazione istruttoria è integrativa dell'inerzia della parte e non ne diminuisce le garanzie processuali, «l'omessa sottoposizione al contraddittorio delle C.O.I. assunte d'ufficio dal giudice ad integrazione del racconto del richiedente, non lede il diritto di difesa di quest'ultimo, a condizione che il tribunale renda palese nella motivazione a quali informazioni abbia fatto riferimento, al fine di consentirne l'eventuale critica in sede di impugnazione; sussiste, invece, una violazione del diritto di difesa del richiedente quando costui abbia esplicitamente indicato le C.O.I., ma il giudice ne utilizzi altre, di fonte diversa o più aggiornate, che depongano in senso opposto a quelle offerte dal ricorrente, senza prima sottoporle al contraddittorio».

In ogni caso, secondo la giurisprudenza, le indicazioni dell'art. 8 del d.lgs. n. 25 del 2008 non hanno carattere esclusivo, ben potendo le informazioni essere tratte da concorrenti canali informativi (**Sez. 1, n. 13253/2020, Rv. 658089-01** e Sez. 1, n. 15794/2019, Rv. 654624-03 che afferma che le C.O.I. sono «strumento preferenziale ma non esclusivo» per l'acquisizione di informazioni). Sez. 1, n. 11103/2019, Rv. 653465-01, reputa correttamente adempiuto il dovere di cooperazione istruttoria

---

<sup>53</sup> Secondo cui gli Stati membri, nei procedimenti di protezione internazionale, devono disporre che *«pervengano da varie fonti informazioni precise e aggiornate, quali l'EASO e l'UNHCR e le organizzazioni internazionali per i diritti umani pertinenti, circa la situazione generale esistente nel paese di origine dei richiedenti e, ove occorra, nei paesi in cui questi hanno transitato e che tali informazioni siano messe a disposizione del personale incaricato di esaminare la domanda e decidere in merito; che il personale incaricato di esaminare la domanda e decidere in merito conosca i criteri applicabili in materia di asilo e di diritto dei rifugiati e che il personale incaricato di decidere abbia la possibilità di consultare esperti, laddove necessario, su aspetti particolari come quelli d'ordine medico, culturale, religioso, di genere o inerenti ai minori»*.

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». Mentre non è stata considerata esauriente a tal fine la consultazione del sito ministeriale *Viaggiare sicuri*, «il cui scopo e funzione non coincidono, se non in parte, con quelli perseguiti nei procedimenti indicati» (**Sez. 1, n. 08819/2020, Rv. 657916-01**). Sono stati invece ritenuti utilizzabili, ai fini di comprovare la condizione del Paese di provenienza del richiedente, le informazioni tratte dai siti delle principali organizzazioni non governative attive nel settore dell'aiuto e della cooperazione internazionale, come *Amnesty International* e *Medici senza frontiere* (**Sez. 1, n. 13253/2020, cit.**). Comunque, ove necessario, il giudice non deve fermarsi ad acquisire informazioni generiche sul Paese di provenienza, ma deve acquisire informazioni specifiche in ordine ai fatti allegati dal richiedente, ove il loro accertamento risulti indispensabile al fine di verificare la sussistenza dei presupposti di una delle forme di protezione (**Sez. 1, n. 1175/2020, Rv. 658032-01**). In coerenza con tale principio, **Sez. 1 n. 13257/2020, in corso di massimazione, cit.**, in un caso in cui occorreva indagare sulla sussistenza dei presupposti del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, legati al pericolo di compromissione del diritto alla salute del richiedente nel suo Paese di provenienza, afferma la necessità che il giudice indaghi specificamente in ordine alle condizioni del sistema sanitario di tale Paese; **Sez. 1, 08573/2020, Rv. 657778-01**, ribadisce il principio già affermato da Sez. 1, n. 28974/2019, Rv. 655565-01, cit., secondo il quale, in un caso in cui veniva allegata una persecuzione a sfondo religioso, «il giudice deve effettuare un'indagine specifica su tale aspetto»; Sez. 1 n. 29836/2019, cit., in un caso in cui il ricorrente aveva allegato un fatto correlato alla pratica dell'infibulazione in uso nel suo Paese di origine (su cui v. *retro* § 4), ribadisce che l'esercizio del potere-dovere di cooperazione istruttoria giudiziale non può limitarsi alla verifica dell'obbligatorietà del ricorso a tale pratica a livello legale o religioso, ma deve estendersi fino all'acquisizione di informazioni accurate e aggiornate sul costume sociale cogente nel Paese, richiedendole agli organismi internazionali che si occupano del monitoraggio della pratica dell'infibulazione, in modo da accertare se sussista un condizionamento collettivo in base al quale essa sia comunque percepita come doverosa. Nel caso delle “liti tra privati” (su cui v. *retro* § 7.1) la necessità che la cooperazione istruttoria da parte del giudice si espliciti in modo specifico e non generico comporta che l'oggetto dell'indagine debba tendere a verificare, in concreto, se lo Stato di origine sia in grado di offrire alla persona minacciata adeguata protezione (**Sez. 1, n. 06879/2020, cit.**). In tal senso **Sez. 1, n. 1175/2020, Rv. 658032-01**, in tema di protezione sussidiaria, afferma che «l'art. 3 del d.lgs. n. 251 del 2007, oltre a sancire un dovere di cooperazione del richiedente consistente nell'allegare, produrre o dedurre tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la domanda, pone a carico dell'autorità decidente un più incisivo obbligo di informarsi in modo adeguato e pertinente alla richiesta, soprattutto con riferimento alle condizioni generali del Paese d'origine, allorquando le informazioni fornite dal richiedente siano deficitarie o mancanti. In particolare, deve ritenersi necessario l'approfondimento istruttorio officioso quando il richiedente descriva una situazione di rischio per la vita o

l'incolumità fisica che derivi da sistemi di regole non scritte sub statuali, imposte con la violenza e la sopraffazione verso un genere, un gruppo sociale o religioso o semplicemente verso un soggetto o un gruppo familiare nemico, in presenza di tolleranza, tacita approvazione o incapacità a contenere o fronteggiare il fenomeno da parte delle autorità statuali: ciò proprio al fine di verificare il grado di diffusione ed impunità dei comportamenti violenti descritti e la risposta delle autorità statuali».

Quanto, poi, ai **documenti prodotti dal ricorrente**, secondo Sez. 1, n. 11097/2019, Rv. 653475-01, in presenza di dubbi o contestazioni sulla loro autenticità o affidabilità 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. 2, n. 09230/2020, Rv. 657701-01** (conf. Sez. 1, n. 13897/2019, cit.), ravvisa la violazione dell'art. 8, comma 3, del 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 dello 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». **Sez. 1, n. 13255/2020, in corso di massimazione**, ha cassato con rinvio la pronuncia di merito che aveva genericamente escluso l'esistenza in Senegal di una situazione di violenza indiscriminata derivante da un conflitto armato in corso, senza indicare in alcun modo la fonte internazionale che aveva consentito di giungere a tale conclusione.

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», poiché il riferimento operato dall'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008 alle «*fonti informative privilegiate*» deve essere interpretato nel senso che è onere del giudice specificare la fonte in concreto utilizzata e il contenuto dell'informazione da essa tratta e ritenuta rilevante ai fini della decisione, così da consentire alle parti la verifica della pertinenza e della specificità di tale informazione rispetto alla situazione concreta del Paese di provenienza del richiedente la protezione. Analogamente, Sez. 6-1, n. 11312/2019, Rv. 653608-01, giudica insufficiente il riferimento a fonti internazionali, non meglio identificate.

In linea con tali ordinanze anche Sez. 1, n. 11096/2019, Rv.656870-01, che sottolinea che le situazioni dei Paesi di origine estranei alla Comunità europea non

possono considerarsi fatti di comune e corrente conoscenza, considerandone insufficiente la motivazione.

Sul tema Sez. 1, n. 17839/2019, non massimata, 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*.

**Sez. 1, n. 04037/2020, Rv. 657062-01**, infine, afferma che il motivo di ricorso per cassazione che mira a contrastare l'apprezzamento del giudice di merito in ordine alle cd. fonti privilegiate, di cui all'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, deve evidenziare, mediante riscontri precisi ed univoci, che le informazioni sulla cui base è stata assunta la decisione, in violazione del cd. dovere di collaborazione istruttoria, sono state oggettivamente travisate, ovvero superate da altre più aggiornate e decisive.

#### **14. La valutazione di credibilità soggettiva del richiedente.**

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>54</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. 08282/2013, 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;*

*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;*

---

<sup>54</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.

**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.** In tema di interpretazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 251 del 2007, Sez. 6-1 n. 20580/2019, Rv. 654946-01, puntualizza che l'articolo enuncia alcuni parametri, meramente indicativi e non tassativi, che possono costituire una guida per la valutazione nel merito della veridicità delle dichiarazioni del richiedente, i quali, tuttavia, fondandosi sull'*id quod plerumque accidit*, non sono esaustivi, non precludendo la norma la possibilità di fare riferimento ad altri criteri generali di ordine presuntivo, idonei ad illuminare il giudice circa la veridicità delle dichiarazioni rese, non essendo, in particolare, il racconto del richiedente credibile per il solo fatto che sia circostanziato, ai sensi del comma 5, lett. a), della cit. norma, ove i fatti narrati siano di per sé inverosimili secondo comuni canoni di ragionevolezza.

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. 07333/2015, cit.). Da ultimo Sez. 1, n. 03340/2019, 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. Così anche Sez. 1, n. 21142/19, Rv. 654674-01, che, dopo avere ribadito che la verifica di credibilità è sottratta al controllo di legittimità, al di fuori dei limiti di cui all'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c., specifica ulteriormente che le dichiarazioni del richiedente, ove non suffragate da prove, devono essere sottoposte non soltanto ad un controllo di coerenza interna ed esterna, ma anche ad una verifica di credibilità razionale della concreta vicenda narrata a fondamento della domanda (v. altresì **Sez. 3 n. 01195/2020, Rv. 658017-01**).

L'indicazione, che viene dalla più recente giurisprudenza, esprime la necessità che la valutazione di credibilità del richiedente sia sempre «frutto di una valutazione complessiva di tutti gli elementi» e che non possa «essere motivata soltanto con riferimento ad elementi isolati e secondari o addirittura insussistenti, quando invece viene trascurato un profilo decisivo e centrale del racconto» (**Sez. 1, n. 10908/2020, Rv. 658050-01**). Né «la valutazione delle dichiarazioni del richiedente asilo deve essere rivolta ad una capillare ricerca di eventuali contraddizioni - atomisticamente esaminate

- insite nella narrazione della sua personale situazione, dovendosi piuttosto effettuare una disamina complessiva della vicenda persecutoria narrata» (**Sez. 1, n. 07546/2020, Rv. 657584-01; Sez. 1, n. 07599/2020, cit.**). Tale ultima pronuncia afferma poi il principio secondo il quale, all'esito del vaglio di credibilità eseguito secondo le regole sopra espresse, quando residuino dubbi rispetto ad alcuni dettagli della narrazione, «può trovare applicazione il principio del **beneficio del dubbio**, come si desume dall'art. 3 del d.lgs. n. 251 del 2017, letto alla luce della giurisprudenza convenzionale, perché la funzione del procedimento giurisdizionale di protezione internazionale, è quella - del tutto autonoma rispetto alla precedente fase amministrativa - di accertare la sussistenza o meno del diritto del richiedente al riconoscimento di una delle forme di asilo previste dalla legge».

D'altra parte, la giurisprudenza unionale (CGUE 2 dicembre 2014, cause 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.). Ribadisce comunque **Sez. 1, n. 06897/2020, Rv. 657477-01** che «l'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 251 del 2007 impone al giudice soltanto l'obbligo, prima di pronunciare il proprio giudizio sulla sussistenza dei presupposti per la concessione della protezione, di compiere le valutazioni ivi elencate e, in particolare, di stabilire se le dichiarazioni del richiedente siano coerenti e plausibili. Da ciò consegue che: *a)* la norma non potrà mai dirsi violata sol perché il giudice del merito abbia ritenuto inattendibile un racconto o inveritiero un fatto;

*b)* non sussiste un diritto dello straniero ad essere creduto sol perché abbia presentato la domanda di asilo il prima possibile o abbia fornito un racconto circostanziato;

*c)* il giudice è libero di credere o non credere a quanto riferito secondo il suo prudente apprezzamento che, in quanto tale, non è sindacabile in sede di legittimità, se congruamente motivato».

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. 08282/2013, 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* § 13).

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.

#### **14.1. Segue. Gli esiti della valutazione di inattendibilità e la portata dell'effetto preclusivo: i contrasti giurisprudenziali<sup>55</sup>.**

La giurisprudenza della S.C. relativa al rapporto tra valutazione di credibilità del richiedente e potere-dovere istruttorio del giudice, in materia di protezione internazionale, ha affermato con Sez. 6-1, n. 16925/2018, Rv. 649607-01, alla quale ha fatto seguito inizialmente una giurisprudenza costante (Sez. 6-1, n. 28862/2018, Rv. 651501-01, Sez. 1, n. 33858/2019, Rv. 656566-01, **Sez. 2, n. 08367/2020, Rv. 657595-02, Sez. 3, n. 11924/2020, in corso di massimazione**), che il dovere di cooperazione istruttorio non sorge in presenza di dichiarazioni *intrinsecamente* inattendibili alla stregua degli indicatori di genuinità soggettiva, di talchè 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. Tuttavia, il presupposto di tali pronunce, rappresentato dalla necessità che la valutazione di credibilità preceda, comunque, eventuali approfondimenti istruttori, è stato messo in dubbio dalla recente **Sez. 3, n. 08819/2020, Rv. 657916-04**, che afferma «che il giudice, prima di decidere la domanda nel merito, deve assolvere all'obbligo di cooperazione istruttorio, che non può essere di per sé escluso sulla base di qualsiasi valutazione preliminare di non credibilità della narrazione del richiedente asilo, dal momento che, anteriormente all'adempimento di

---

<sup>55</sup> Per un approfondimento, si rimanda alla **Relazione di contrasto n. 61 dell'Ufficio del Massimario del 15 luglio 2020** redatta in esito a Sez. 1, n. 08819/2020, Rv. 657916-01.

tale obbligo, egli non può conoscere e apprezzare correttamente la reale e attuale situazione dello Stato di provenienza e, pertanto, in questa fase, la menzionata valutazione non può che limitarsi alle affermazioni circa il Paese di origine. Ne consegue che solo ove queste ultime risultino immediatamente false, oppure la ricorrenza dei presupposti della tutela invocata possa essere negata in virtù del notorio, l'obbligo di cooperazione istruttoria verrà meno; alle stesse conclusioni, inoltre, dovrà giungersi qualora la difesa del ricorrente non esponga fatti storici idonei a rendere possibile l'esame della domanda, ovvero rinunci espressamente e motivatamente ad una delle possibili forme di protezione». La medesima pronuncia precisa poi (**Rv. 657916-02**) che l'obbligo del giudice di cooperazione istruttoria non sorge per il solo fatto che sia stata proposta domanda di protezione internazionale, collocandosi in rapporto di stretta connessione con la circostanza che il richiedente abbia fornito una versione dei fatti quanto meno coerente e plausibile. Tuttavia, tale adempimento non può essere escluso solo perché, in base agli indicatori di credibilità soggettiva forniti dall'art. 3 del d.lgs. n. 251 del 2007, le dichiarazioni della parte risultino intrinsecamente inattendibili, poiché, in questo modo, la valutazione di credibilità non atterrebbe più alla prova, ma diverrebbe una condizione di ammissibilità o un presupposto del riconoscimento del diritto o, comunque, si risolverebbe in un giudizio sulla lealtà processuale.

La monoliticità del principio affermato in relazione alla protezione internazionale da Sez. 6-1, n. 16925/2018, cit., è stata in realtà già posta in dubbio in relazione all'esame dei presupposti per il riconoscimento delle due protezioni maggiori e della protezione umanitaria. Al riguardo, infatti, Sez. 1, n. 10922/2019, Rv. 653474-01, ha affermato che 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** (v. *retro* § 9), 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. In senso conforme a tale pronuncia si segnalano le più recenti **Sez. 1, n. 08020/2020, Rv. 657498-01** e **Sez. 1, n. 07985/2020, Rv. 657565-01**: quest'ultima ribadisce come «il difetto di intrinseca credibilità sulla vicenda individuale e sulle deduzioni ed allegazioni relative al rifugio politico ed alla protezione sussidiaria, non estenda i suoi effetti anche sulla domanda riguardante il permesso umanitario, perché essa è soggetta ad oneri allegativi e deduttivi in parte diversi, che richiedono un esame autonomo delle condizioni di vulnerabilità, dovendo il giudice attivare, anche su tale domanda, ove non genericamente proposta, il proprio dovere di cooperazione istruttoria». Non sembra perfettamente consonante con tali ultime pronunce 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), del 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 evidenzia. 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), del 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 cit.) sortiscano conseguenze 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. 04892/2019, Rv. 652755-01, cui hanno fatto seguito in termini Sez. 1, n. 15794/2019, Rv. 654624-02 e Sez. 1, n. 17174/2019, Rv. 654654-01, ritengono, invece, che la valutazione di inattendibilità delle dichiarazioni del richiedente alla stregua degli indicatori di cui all'art. 3 del 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. Sul punto, tuttavia, interviene nuovamente **Sez. 1, n. 10286/2020, Rv. 657711-01** (conf. Sez. 1, n. 14283/2019, cit.), che ribadisce come la protezione sussidiaria abbia come presupposto la presenza, nel Paese di origine, di una minaccia grave e individuale alla persona, derivante da violenza indiscriminata in una situazione di conflitto armato, il cui accertamento, condotto d'ufficio dal giudice in adempimento dell'obbligo di cooperazione istruttoria, deve **precedere**, e non **seguire**, qualsiasi valutazione sulla credibilità del richiedente, salvo che il giudizio di non credibilità non riguardi le affermazioni circa lo Stato di provenienza le quali, ove risultassero false, renderebbero inutile tale accertamento.

D'altra parte **Sez. 3, n. 08819/2020, Rv. 657916-02**, cit., estende anche alla protezione sussidiaria (su cui v. *retro* § 5) i principi sopra riportati in tema di rapporto tra l'attività di cooperazione istruttoria e la valutazione di credibilità, affermando che «la

protezione sussidiaria, disciplinata dall'art. 14, lett. c), del d.lgs. n. 251 del 2007, ha come presupposto la presenza, nel Paese di origine, di una minaccia grave e individuale alla persona, derivante da violenza indiscriminata in una situazione di conflitto armato, il cui accertamento, condotto d'ufficio dal giudice in adempimento dell'obbligo di cooperazione istruttoria, deve precedere, e non seguire, qualsiasi valutazione sulla credibilità del richiedente, salvo che il giudizio di non credibilità non riguardi le affermazioni circa lo Stato di provenienza le quali, ove risultassero false, renderebbero inutile tale accertamento».

## **15. Ammissione al patrocinio a spese dello Stato e raddoppio del contributo unificato: i contrasti giurisprudenziali.**

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. 09660/2019, Rv. 653689-01, alla quale ha fatto seguito in senso conforme Sez. 1, n. 27867/2019, Rv. 655780-01, 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>56</sup>.

Quest'ultimo indirizzo si pone in consapevole contrasto con il precedente consolidato, di recente ripreso da Sez. 5, n. 22646/2019, Rv. 655049-01 – 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 preclude 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. 09538/2017, Rv. 643826-01; Sez. 1, n. 07368/2017, Rv. 643484-01; Sez. 1, n. 13935/2017, Rv. 644533-01; Sez. 1, n. 18523/2014, Rv. 632638-01).

**Sez. U, n. 04315/2020, Rv. 657198-02, Rv. 657198-03, Rv. 657198-04, Rv. 657198-05, Rv. 657198-06**, hanno risolto il contrasto nel senso che «l'ulteriore importo del contributo unificato (cd. doppio contributo) che la parte impugnante è obbligata a versare allorquando ricorrano i presupposti di cui all'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R.

---

<sup>56</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 incombenza, 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 del d.P.R. n. 115 del 2002).

n. 115 del 2002<sup>57</sup>, ha **natura di debito tributario**, in quanto partecipa della natura del contributo unificato iniziale ed è volto a ristorare l'Amministrazione della giustizia dei costi sopportati per la trattazione della controversia; ne consegue che la questione circa la sua debenza è estranea alla cognizione della giurisdizione civile ordinaria, spettando invece alla **giurisdizione del giudice tributario**» (**Rv. 657198-02**). Pertanto, il giudice dell'impugnazione che emetta una delle pronunce previste dal cit. art. 13, comma 1-*quater*<sup>58</sup>, e che è tenuto ad **attestare** la sussistenza del presupposto processuale per il versamento dell'ulteriore importo quando la pronuncia adottata è inquadrabile nei tipi previsti dalla norma (integrale rigetto, inammissibilità o improcedibilità dell'impugnazione)<sup>59</sup>, può **condizionare** detta attestazione «all'effettiva debenza del contributo unificato iniziale, che spetta all'Amministrazione giudiziaria accertare, tenendo conto di cause di esenzione o di prenotazione a debito, originarie o sopravvenute, e del loro eventuale venir meno» (**Rv. 657198-05**).

(Red. Chiara Giammarco<sup>60</sup> e Aldo Natalini<sup>61</sup>)

Il Direttore aggiunto  
(Maria Acierno)

Il Direttore  
(Maria Rosaria San Giorgio)

---

<sup>57</sup> Presupposti normativi enucleati dalla stessa **Sez. U, n. 04315/2020, Rv. 657198-03**: «il primo, di natura processuale, costituito dall'adozione di una pronuncia di integrale rigetto o inammissibilità o improcedibilità dell'impugnazione, la cui sussistenza è oggetto dell'attestazione resa dal giudice dell'impugnazione ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002; il secondo, di **diritto sostanziale tributario**, consistente nell'obbligo della parte impugnante di versare il contributo unificato iniziale, il cui accertamento spetta invece all'A.G.».

<sup>58</sup> Il quale «è tenuto a dare atto della sussistenza del presupposto processuale per il versamento dell'importo ulteriore del contributo unificato anche quando esso non sia stato inizialmente versato per una causa suscettibile di venire meno (come nel caso di ammissione della parte al patrocinio a spese dello Stato), potendo invece esimersi dal rendere detta attestazione quando la debenza del contributo unificato iniziale sia esclusa dalla legge in modo assoluto e definitivo» (**Rv. 657198-06**).

<sup>59</sup> Mentre non è tenuto a dare atto dell'insussistenza di tale presupposto quando la pronuncia non rientra in alcuna di suddette fattispecie (**Rv. 657198-04**).

<sup>60</sup> Parte II: QUESTIONI DI DIRITTO PROCESSUALI.

<sup>61</sup> Parte I: QUESTIONI DI DIRITTO SOSTANZIALI.