

Il Tribunale di Napoli, XIII sezione civile, in composizione monocratica, nella persona del giudice dott.ssa Stefania Starace, ha emesso la seguente

ORDINANZA

nella causa civile iscritta al n. 17110 del Ruolo Generale degli Affari Contenziosi dell'anno 2017, avente ad oggetto: impugnazione ex art. 35bis d.lgs. 25\2008, e vertente

TRA

██████████ ██████████ rapp.to e difeso dall'avv.to Luigi Migliaccio, presso il cui studio sito a Napoli, piazza Cavour n. 139 è elett.nte domiciliato, in virtù di procura in atti

RICORRENTE

E

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro tempore, domiciliato presso la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Salerno

RESISTENTE CONTUMACE

PUBBLICO MINISTERO, presso la Procura della Repubblica in sede

INTERVENTORE EX LEGE

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con ricorso depositato in data 09.06.2017, ██████████ proponeva opposizione avverso il provvedimento emesso dal Ministero dell'Interno, Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Salerno, con il quale non gli era stata riconosciuta la protezione internazionale e sussidiaria e non gli era stato concesso il permesso per motivi umanitari. Chiedeva, quindi, che fosse riconosciuto lo status di rifugiato; in subordine, che gli fosse accordata la protezione sussidiaria, o, in via ancora più gradata, la protezione umanitaria.

Sebbene regolarmente citato, il Ministero non si costituiva in giudizio. Se ne deve, dunque, dichiarare la contumacia.

Il PM chiedeva il rigetto del ricorso.

Tanto brevemente premesso, occorre rammentare che la materia inerente il riconoscimento della protezione internazionale è disciplinata nell'art. 2 comma 1 lett. e) e f) del d.lgs. del 19.11.2007 n. 251 (con il quale è stata attuata la direttiva 2004/83/CE, recante norme minime sull'attribuzione ai cittadini di Paesi terzi ed apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta) e che prevede diverse forme di protezione internazionale.

Tale decreto definisce "rifugiato" il cittadino straniero il quale, per il timore fondato di



essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure se apolide che si trovi fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni su citate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, ferme le cause di esclusione di cui all'art. 10.

Le suindicate disposizioni sono, poi, riprodotte nell'art. 2 comma 1 lett. d) ed e) del d.lgs. 28.1.2008 n. 25, che ha attuato la direttiva 2005\85\CE, con l'unica specificazione relativa alla necessaria non appartenenza dello straniero ad un Paese dell'Unione Europea.

Ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, inoltre, gli artt. 7 e 8 del menzionato decreto legislativo contengono la definizione di atti di persecuzione e dei motivi della persecuzione. In particolare, gli atti di persecuzione devono – alternativamente – essere: a) sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali; 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 lettera a).

Gli atti di persecuzione di cui al comma 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di: a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale; b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio; c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie; d) rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria; e) 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; f) atti specificamente diretti contro il genere sessuale o contro l'infanzia.

I motivi di persecuzione sono individuati con riferimento alle seguenti ipotesi: 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 le convinzioni 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, non riferita esclusivamente alla cittadinanza, 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, ed 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 di 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, riferita in particolare alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori di cui all'articolo 5 e alle loro politiche od ai loro metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.

L'art. 2 comma 1 lett. g) e h) del d.lgs. n. 251\2007, come anche previsto dall'art. 2 comma 1 lett. f) e g) del d.lgs. n. 25\2008, definisce "persona ammissibile alla protezione sussidiaria" il cittadino straniero il quale 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 apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal medesimo decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole, avvalersi della protezione di detto Paese; lo "status di protezione sussidiaria" è il riconoscimento da parte dello Stato di uno straniero quale persona ammissibile a detta protezione.

Il "danno grave" viene individuato dall'art. 14 del citato decreto legislativo nella: a) condanna a morte o esecuzione della pena di morte; b) tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Il nuovo sistema di protezione internazionale ha, quindi, introdotto una nuova misura, la protezione sussidiaria, che deve essere riconosciuta quando esiste il rischio effettivo di essere sottoposto a pena di morte, tortura o trattamenti inumani e degradanti. Il riscontro positivo di questa condizione non costituisce più una condizione idonea soltanto al rilascio di un permesso di natura umanitaria, di natura temporanea, garantito dall'obbligo di osservare il divieto stabilito nell'art. 3 CEDU, nella lettura fornita dalla Corte di Strasburgo, e rilasciato dal Questore D.Lgs. n. 286 del 1998, ex art. 5, comma 6, ma dà diritto ad una misura di protezione internazionale, stabile, accompagnata dal permesso di soggiorno triennale e dalla fruizione di un complesso quadro di diritti e facoltà (accesso al lavoro, allo studio alle prestazioni sanitarie), direttamente scrutinato dalle Commissioni territoriali.



L'art. 5 del d.lgs. n. 251/2007, altresì, identifica come responsabili della persecuzione o del danno grave lo Stato, i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio o ancora i soggetti non statuali, se i responsabili di cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione, ai sensi dell'art. 6 comma 2, contro persecuzioni o danni gravi.

Connesso a tale tema è quello del diritto alla protezione umanitaria, concretizzantesi nel permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5 comma 6 del d.lgs. 286/1998.

La controversia rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, sia nel caso in cui si tratti di impugnazione del diniego di permesso di soggiorno del Questore (Cass. SS.UU. 19.5.2009, n. 11535; da ultimo, Cass. SS.UU. 28.2.2017 n. 5059), sia nel caso in cui si tratti di controversia sulla domanda di accertamento della protezione internazionale e in subordine del diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari (Cass. SS.UU. 9.9.2009, n. 19393), come nel caso di specie.

Il motivo è che la situazione giuridica soggettiva dello straniero è di diritto soggettivo, il quale va annoverato tra i diritti umani fondamentali che godono della protezione apprestata dall'art. 2 della Costituzione e dall'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, e non può essere degradato ad interesse legittimo per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere affidato solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione umanitaria, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica, essendo il bilanciamento degli interessi e delle situazioni costituzionalmente tutelate riservato esclusivamente al legislatore (cfr. cit. 5059/2017).

L'art. 5, c. 6, del D.Lgs. n. 286/98, che appunto disciplina l'ipotesi della sussistenza di esigenze di protezione umanitaria, prevede che "Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano".

L'uso della disgiunzione evidenzia che i motivi di carattere umanitario non debbano trovare fondamento in obblighi specifici previsti dalla Costituzione o da fonti internazionali, potendo trovarlo invece anche nella clausola generale dell'art. 2 della Costituzione; si tratta insomma di una clausola di salvaguardia del sistema volta a consentire che sia data tutela anche a situazioni non rientranti in alcuna delle disposizioni citate.

La disposizione normativa non enuncia in via esemplificativa quali debbano essere considerati i seri motivi, e, pertanto, è suscettibile di ampia interpretazione. Essi possono essere integrati da situazioni soggettive, come i bisogni di protezione a causa di particolari condizioni di



vulnerabilità personale riguardanti, ad esempio, la salute o l'età, ma anche oggettive, concernenti il paese di provenienza, come una grave instabilità politica, o la verifica di episodi di violenza o insufficiente rispetto dei diritti umani, carestie, disastri naturali o ambientali o altre situazioni similari.

Le disposizioni in materia di protezione umanitaria previste dall'ordinamento interno possono, peraltro, trovare applicazione anche laddove, nei confronti della persona interessata, sussista, comunque, un concreto pericolo di essere sottoposto a torture e/o a pene o trattamenti inumani e/o degradanti in caso di rientro nel Paese d'origine (art. 3 Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

Sul piano processuale occorre osservare che con la domanda di protezione internazionale, ancorché indistinta, il richiedente ha diritto all'esame delle condizioni di riconoscimento delle due misure di protezione previste nelle Direttive, e senza, tuttavia, escludere la possibilità del rilascio di un permesso sostenuto da ragioni umanitarie o da obblighi internazionali o costituzionali diversi da quelli derivanti dal citato art. 3 CEDU (ormai ricompreso espressamente nella protezione sussidiaria) o da quelli indicati nel D.Lgs. n. 251 del 2007, art. 14, lett. c), (la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno od internazionale): vedi Cass. 24.3.2011, n. 6480.

Per quanto concerne l'onere probatorio, l'art. 3 del d.lgs. n. 251/2007 stabilisce che il richiedente è tenuto a presentare, unitamente alla domanda di protezione o comunque appena disponibili, tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la medesima domanda; tuttavia, 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 ritiene che: a) il richiedente ha compiuto 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 della eventuale mancanza di altri elementi significativi; c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone; d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto giustificato motivo per ritardarla; e) dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile.

La giurisprudenza ha, inoltre, precisato che in detta materia vi sono profonde divergenze rispetto alle regole generali del processo civile; ed, infatti, il giudice, attraverso i propri poteri ufficiosi, potrà e dovrà cooperare nell'accertamento delle condizioni che legittimano l'accoglimento del ricorso, acquisendo anche d'ufficio le informazioni necessarie a conoscere l'ordinamento giuridico e la situazione del paese di origine (cfr. Cass. SS.UU. 17.11.2008 n. 27310). Del resto,



tale intervento è stato pienamente recepito dal legislatore delegato che, all'art. 19 comma 8 del d.lgs. 150/2011, applicabile alla presente controversia *ratione temporis*, espressamente prevede che "il giudice può procedere anche d'ufficio agli atti di istruzione necessari per la definizione della controversia". Parimenti, anche l'art. 35bis del medesimo decreto legislativo, come introdotto dal d.l. 13/2017, ai commi 9 e 10, assicura analogo potere istruttorio officioso al giudice delle controversie previste dall'art. 35.

Complementare a tale affermazione è quella secondo cui in tema di accertamento del diritto ad ottenere una misura di protezione internazionale, 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, essendo, invece, tenuto a 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 (Cass., 24544/2011; Cass. 4139/2011, Cass. 26056/2010; Cass. 17576/2010).

Sul giudice incombe, quindi, il dovere di ampia indagine, di completa acquisizione documentale, anche officiosa, e di complessiva valutazione anche della situazione reale, al momento della decisione, del Paese di provenienza, doveri imposti dal d.lgs. n. 25 del 2008, art. 8, comma 3 (emanato in attuazione della direttiva 2005/85/CE), norma alla stregua della quale ciascuna domanda deve essere esaminata alla luce d'informazioni aggiornate sulla situazione del Paese di origine del richiedente asilo, informazioni che la Commissione Nazionale fornisce agli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su impugnazioni di decisioni negative.

Procedendo, pertanto, all'esame del merito della controversia, alla Commissione Territoriale il richiedente ha narrato di essere nato in Bangladesh da genitori pakistani -che erano arrivati in tale paese quando era Pakistan dopo lo scoppio della guerra nel 1971 e vi erano rimasti lavorando come domestici presso una famiglia - e di far parte della comunità dei Bihari. Ha sostenuto di essere di religione musulmana e che in Bangladesh lavorava presso varie famiglie come agricoltore e come domestico. Ha dichiarato di essere andato via dal Bangladesh il 22.4.2012 alla volta della Libia, dove aveva lavorato per tre anni e tre mesi circa come addetto alla cucina per i lavoratori addetti alla manutenzione delle strade, e dalla quale era andato via con una barca a causa delle continue aggressioni e rapine che subiva, giungendo in Italia il 27.7.2015. In ordine alle ragioni per le quali ha lasciato il suo Paese, ha raccontato che, dopo essersi recato dai genitori di alcuni ragazzi del villaggio che importunavano la sorella nel percorso che faceva per andare a lavorare in una sartoria, tali ragazzi, che erano otto, erano arrivati a casa sua di notte ed avevano picchiato il padre, spinto la



madre a terra, accoltellato esso istante ed, infine, buttato dell'acido sul volto della sorella oltre a rubare una mucca di loro proprietà prima di andarsene; portati dai vicini in ospedale dove erano restati nove giorni, l'istante ed i suoi familiari erano andati a presentare denuncia alla polizia la quale però non aveva voluto accettarla, essendo i suoi genitori pakistani; i ragazzi, venuti a conoscenza della circostanza, erano andati a cercarlo a casa e non trovandolo avevano incendiato la casa. Fuggito a Dakka, aveva saputo dai genitori che i ragazzi continuavano a cercarlo e, quindi, con i soldi raccolti presso il datore di lavoro e gli amici, si era procurato il visto per la Libia.

Il richiedente teme di rimpatriare per paura di essere ucciso ed inoltre perché, essendo i genitori del Pakistan, la sua famiglia è maltrattata.

La Commissione ha opinato per la non credibilità dei motivi di abbandono del Bangladesh esposti dal richiedente in quanto lacunosi e non sufficientemente argomentati ed ha rigettato il ricorso.

La decisione così adottata non può avere conferma.

A prescindere dalla condivisibilità del giudizio di non credibilità del racconto del richiedente, rileva il Tribunale che la Commissione nulla ha detto per corroborare la decisione di non riconoscere lo status di rifugiato pur non mettendo in dubbio la provenienza dell'istante e la sua appartenenza al gruppo dei Bihari.

Orbene, dal rapporto "Home Office" sul Bangladesh del maggio 2017 (consultabile sul sito Easo coi portal) si ricava che i Bihari sono una minoranza etnica del Bangladesh di lingua "urdu", la lingua dei pakistani. Secondo un'organizzazione umanitaria, essi, che si stima siano in 500.000, circa, parlano anche il bangla. Al contrario della presunta integrazione alla quale la Commissione ha fatto riferimento, la comunità è vittima di discriminazione sociale ed ancora subisce, in alcuni casi, difficoltà nell'accedere all'istruzione o all'occupazione, risentendo dello stigma sociale loro impresso; i suoi esponenti, benchè possano conseguire, in astratto, la cittadinanza bengalese (a seguito della decisione risalente al 18.5.2008 dell'Alta Corte Bengalese: cfr., sul punto specifico, IRIN, "Neglected" Bihari youth battle stigma in Bangladesh, 27 August 2013, available at: <http://www.refworld.org/docid/52248b724.html>), continuano in pratica ad incontrare difficoltà nel suo ottenimento.

Dal "Country information fact" Ireland, april 2016, (consultabile sul sito Easo Coi Portal e che richiama il link *Amnesty International (12 August 2014) Bangladesh: Investigate deadly arson attack in Kurmitola Bihari camp and prosecute those involved*, <https://www.amnesty.org/download/Documents/4000/asa130042014en.pdf> ed il link *IRIN News (21 July 2014) Biharis in Bangladesh seek protection, justice, in* <http://www.irinnews.org/report/100379/biharis-in-bangladesh-seek-protection-justice>) si apprende



di un episodio di aggressione, accaduto nel giugno del 2014, ai danni dei Bihari integranti la comunità che vive in un campo profughi alle porte di Dacca, a causa del quale sono morte 9 persone ed una è rimasta ferita in un grave incendio che ha determinato anche la distruzione di molte loro case. Si apprende, altresì, della preoccupazione espressa dalla nota organizzazione internazionale non governativa circa l'operato fazioso della polizia nella conduzione delle indagini, tese più a cercare di attribuire la responsabilità dell'accaduto a carico di alcune persone Bihari, piuttosto che di bengalesi appartenenti ad una comunità vicina che, in base alle denunce presentate, sarebbero i veri autori della strage. Dall'articolo di IRIN si apprende, inoltre, commentando il medesimo fatto criminoso, che i Bihari vivono in pessime condizioni abitative in campi profughi alle porte di Dacca. La loro comunità si insediò in quello che era il Pakistan orientale – che attualmente è il Bangladesh – durante e dopo la spartizione del territorio tra India e Pakistan avvenuta nel 1947. Le tensioni tra i Bihari e i Bangla si acuirono non solo, inizialmente, per il trattamento preferenziale riservato ai primi dal governo pakistano ma anche, successivamente, quando, in occasione della guerra di indipendenza del Bangladesh, essi si schierarono a favore dei pakistani, divenendo nemici agli occhi dei bengalesi. Citando le relative fonti di informazione, l'articolo di IRIN prosegue sottolineando la condizione di precarietà e di fragilità in cui la comunità versa, dovuta anche al fatto che i Bihari sono stati insediati, una volta privati delle loro terre ed abitazioni, su terreni appartenenti al governo e che tale situazione li rende subalterni alle minacce di sfratto ed alle prepotenze dei politici locali, anche di quelli del partito di governo, accusato di avere partecipato, attraverso alcuni suoi membri del posto, all'attacco del 2014 (cfr. anche United States Department of State, 2014 Country Reports on Human Rights Practices - Bangladesh, 25 June 2015, available at: <http://www.refworld.org/docid/559bd58212.html>, che conferma le medesime notizie ora riportate, scrivendo che *On June 14, in the Mirpur area of Dhaka, nine members of an Urdu-speaking minority (sometimes referred to as Bihari) family burned to death in one of several houses torched in a four-hour attack by locals and police. A 10th person died of gunshot wounds sustained while attempting to rescue persons from the burning houses, which had their doors barricaded shut from the outside. Representatives of the Urdu-speaking community expressed fears of forced displacement from the increasingly valuable land where they lived in refugee-style camps*).

Ancora, il sito internet <http://www.newsbangladesh.com/english/details/12675> del giornale Newsbangladesh del 17.3.2016 (ma anche quello del Dailystar e del Bdnews24 e di IRIN, *"Neglected" Bihari youth battle stigma in Bangladesh*, 27 August 2013, available at: <http://www.refworld.org/docid/52248b724.html>), conferma, poi, in particolare, l'esistenza del Geneva camp di Mohammadpur, sobborgo alle porte di Dacca, indicato dal richiedente.

Le fonti su citate testimoniano di una discriminazione posta in essere dal governo bengalese



tramite atti amministrativi e di polizia, oltre che tramite il rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici, e condotta per motivi di nazionalità, nel senso specificato dalla lett. c) dell'art. 8 del d.lgs. 251 cit..

Il complesso delle argomentazioni svolte permette, quindi, di riconoscere al richiedente lo *status* di rifugiato per motivi di nazionalità.

Attesa la mancata costituzione del Ministero, le spese processuali anticipate dalla ricorrente devono essere dichiarate irripetibili.

PQM

Il giudice, definitivamente pronunciando, così provvede:

- accoglie il ricorso e, per l'effetto, riconosce a [REDACTED] lo *status* di rifugiato per motivi di nazionalità;
- dichiara non ripetibili le spese processuali;

Così deciso a Napoli il 17.09.2018

Il giudice
Dott.ssa Stefania Starace

