



RICERCA SUI PROVVEDIMENTI DEL TRIBUNALE DI BOLOGNA IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

PREMESSA	2
INTRODUZIONE: ARTICOLAZIONE E METODOLOGIA DELLA RICERCA	4
1. ANALISI GENERALE DEI RICORSI	
1.1 - Profilo dei ricorrenti	6
1.2 - Tempi di attesa per l'esito della domanda di asilo	8
1.3 - Documentazione presente nel fascicolo del giudice	9
1.4 - Pronunce sul rito	10
1.5 - Decisioni sul merito	11
1.6 - Ricorrenti trattenuti nei centri di identificazione ed espulsione	13
1.7 - Ricorrenti imputati o condannati per reati di diritto comune	14
2. ANALISI DELLE DECISIONI DEL TRIBUNALE	
2.1 - Natura "privata" della persecuzione o del danno grave	15
2.2 - Assenza di rischi nel Paese di origine o alternativa della protezione interna	17
2.3 - Attività istruttoria del Tribunale	18
2.4 - Accertamento di una situazione di violenza indiscriminata	20
3. LA VALUTAZIONE DELLA CREDIBILITÀ DEL RICORRENTE	
3.1 - Incidenza della credibilità del ricorrente sull'esito del ricorso	22
3.2 - L'accertamento del requisito della credibilità del ricorrente	23
3.3 - Gli elementi su cui si fonda l'accertamento della mancanza di credibilità	24
3.4- Valutazione della credibilità in riferimento a specifici motivi di persecuzione	26
3.5 - Valutazione delle prove prodotte in giudizio dal ricorrente	28
CONCLUSIONI	32
RACCOMANDAZIONI	33

PREMESSA

Il diritto a un ricorso effettivo davanti a un giudice contro la decisione dell'autorità amministrativa sulla domanda di protezione internazionale è un principio fondamentale del diritto dell'Unione Europea¹. Il perché è ovvio: tale decisione può avere conseguenze molto gravi sulla vita, l'integrità fisica, la libertà di un individuo ed è dunque necessario poterla sottoporre al controllo di un'autorità indipendente ed imparziale. In Italia, la competenza a esaminare i ricorsi contro le decisioni delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale è affidata dal d.lgs. 150/2011² al tribunale in composizione monocratica del capoluogo del distretto di corte d'appello in cui ha sede la Commissione territoriale (o la sezione) che ha pronunciato il provvedimento impugnato. In caso di ricorrente accolto in una struttura governativa o in un centro dello SPRAR³ ovvero di ricorrente trattenuto in un CIE⁴, la competenza spetta invece, dopo una recente modifica normativa⁵, al tribunale in composizione monocratica del capoluogo del distretto di corte d'appello in cui ha sede la struttura oppure il centro. Le controversie sono regolate dal rito sommario di cognizione⁶.

A fronte dunque dell'importanza e della delicatezza della materia, stupisce la grande carenza, in Italia, di analisi che abbiano ad oggetto le decisioni – tanto delle Commissioni territoriali quanto dei tribunali – sulle domande di protezione internazionale, che rende tutto il dibattito sul tema quanto meno approssimativo. Per quanto riguarda nello specifico l'attività dei tribunali, se alcuni rapporti⁷ forniscono una limitata analisi quantitativa, non esistono studi che si preoccupino di esaminare le motivazioni per cui i ricorsi vengono accettati o respinti e le modalità attraverso le quali i giudici arrivano a una decisione di accoglimento o di rigetto. Quale importanza viene attribuita alla documentazione in possesso del richiedente? Quali fonti di informazioni sui Paesi di origine vengono prese in considerazione nelle decisioni? Che “peso” ha il racconto del richiedente? Vi sono alcuni *trend* ricorrenti nei confronti di alcune nazionalità rispetto ad altre?

In questo periodo di forte pressione sul sistema di asilo europeo e italiano, l'impressione è quella che l'esame delle domande di protezione internazionale sia sempre più visto come un “peso” o una formalità da sbrigare in fretta. L'accento, continuamente posto, sulla necessità di velocizzare la procedura di esame per liberare posti in accoglienza⁸ è da ultimo culminato nel notevole incremento delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale⁹ e nei termini indicati dal legislatore per la decisione sul ricorso e sulle eventuali impugnazioni in appello e in Cassazione¹⁰. Se, da un lato, è interesse comune che non occorran anni prima di definire la situazione giuridica di coloro che chiedono asilo in Italia (e che, come noto, spesso vedono nel nostro Paese solo una delle tappe del loro percorso migratorio), dall'altro occorre chiedersi con responsabilità quali strumenti mettere in campo per garantire che ciò non vada a discapito della qualità dell'esame. In questo, la necessità di analisi sulle decisioni – tanto delle Commissioni territoriali, quanto dei Tribunali – è evidente, per puntare ad una crescita della qualità che vada di pari passo con quella, altrettanto necessaria, della rapidità. Con questo studio, condotto tra il 2013 e il 2014 presso il Tribunale di Bologna, ci proponiamo di fare un primo, piccolo, passo per colmare questa grande lacuna. Ci auguriamo naturalmente che a questo lavoro ne seguano altri.

¹ Direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, Preambolo, Considerando n° 50

² Decreto legislativo 1 settembre 2011, n° 150 Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n° 69, art.19

³ Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati; si veda www.sprar.it per approfondimenti

⁴ Centro di Identificazione ed Espulsione di cui all'art. 14 d.lgs. 25 luglio 1998, n° 286

⁵ Decreto legislativo 18 agosto 2015, n° 142 Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale

⁶ Art. 702-bis e seguenti c.p.c.

⁷ Il diritto alla protezione, Studio realizzato da ASGI (capofila), insieme ad A.I.C.C.R.E., Caritas Italiana, Communitas Onlus, Ce.S.Pi., 2012, Cap. 8; Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015, Pag. 78

⁸ Si ricorda in proposito che il recente d.lgs. 142/2015 dispone, innovando rispetto alla normativa precedente, il diritto all'accoglienza anche per il ricorrente “per il tempo in cui è autorizzato a rimanere sul territorio nazionale” (art. 14 comma 4)

⁹ I commi 2 e 2-bis dell'art. 4 d.lgs. 25/2008, come modificati dal decreto legge 22 agosto 2014, n° 119, prevedono la possibilità di istituire fino a 50 tra Commissioni e Sezioni.

¹⁰ Sei mesi ciascuno dalla presentazione del ricorso (art. 19 comma 9 d.lgs. 150/2011, introdotto dal d.lgs. 142/2015). La recente modifica normativa ha altresì introdotto, all'art. 19 comma 2 del d.lgs. 150/2011, dei nuovi criteri di competenza, ampliando il ventaglio dei Tribunali potenzialmente competenti a decidere sui ricorsi. Si veda la nota 5.

La ricerca è stata possibile solo grazie alla disponibilità del Tribunale di Bologna che ci ha permesso di prendere visione dei fascicoli sui ricorsi in materia di protezione internazionale. Il nostro più sentito ringraziamento va pertanto al Tribunale, ai giudici della Sezione I civile e al personale di cancelleria, per la disponibilità e la pazienza dimostrateci.

Il Rapporto che qui presentiamo è stato scritto da Valeria Marengoni e Silvia Zarrella, con la supervisione di Alessandro Fiorini, Barbara Sorgoni e Federica Toso. Si ringraziano gli altri soci di Asilo in Europa che hanno dedicato una parte del loro tempo alla raccolta e schedatura dei dati.

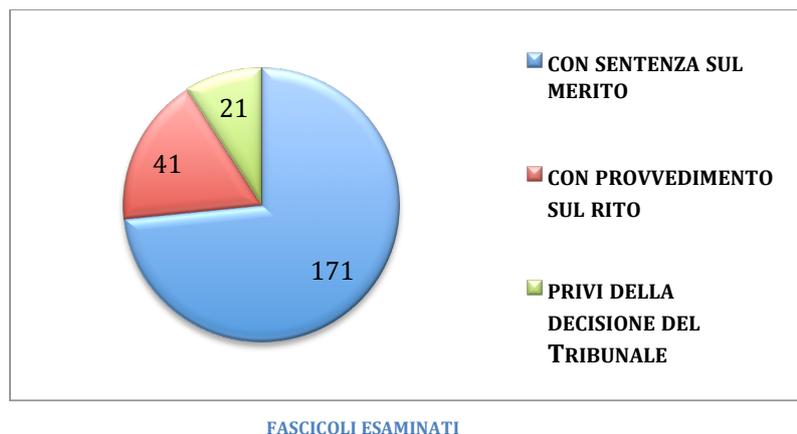
Asilo in Europa, Bologna, Novembre 2015

INTRODUZIONE: ARTICOLAZIONE E METODOLOGIA DELLA RICERCA

Nel giugno 2015, durante l'Audizione parlamentare del presidente della Commissione nazionale per il diritto d'asilo, il Prefetto Angelo Trovato spiegava come sia attualmente impossibile ottenere dati dettagliati sulle decisioni dei singoli Tribunali in merito alla percentuale di accoglimento delle richieste: possediamo il dato complessivo e dunque una media nazionale, ma per informazioni specifiche "dovremmo andare a vedere Tribunale per Tribunale"¹¹.

Questo Rapporto è frutto di uno studio condotto tra il 2013 e il 2014 presso il Tribunale di Bologna, con il fine di iniziare non solo a "vedere", in un contesto specifico selezionato, i dati relativi alle percentuali di accoglimento o rigetto dei ricorsi, ma anche a cercare informazioni più dense, che consentano, seppure parzialmente, di dare senso alle pratiche che sottendono le decisioni esaminate, e fare per così dire "parlare" i meri dati numerici. In questo senso, come verrà più articolatamente spiegato di seguito, è stata verificata in primo luogo la completezza dei fascicoli personali e la quantità ed il tipo di documentazione archiviata. Ma ovunque fosse possibile, sono stati anche scorporati dati relativi ad altre variabili, in modo tale da fare emergere aspetti cruciali come la durata delle procedure di ricorso, la provenienza dei richiedenti asilo, le fasce d'età e l'appartenenza sessuale. I fascicoli più completi hanno inoltre consentito di mettere in luce l'eventuale presenza di attività istruttoria da parte del giudice, e il tipo di fonti o di saperi su cui si fondano le decisioni.

Entrando in modo più particolareggiato nell'articolazione dello studio, è importante chiarire che nella ricerca **sono stati esaminati 233 fascicoli del Tribunale di Bologna** in merito ai ricorsi presentati contro le decisioni della Commissione Territoriale di Torino - Sezione Distaccata di Bologna (attiva da settembre 2010 a fine 2014 e competente ad esaminare le domande di protezione internazionale presentate in Emilia Romagna)¹². Di tali fascicoli, 171 contengono la decisione del Tribunale sul merito del ricorso, 41 il provvedimento sul rito¹³ e 21 sono privi della decisione del Tribunale¹⁴.



FASCICOLI ESAMINATI

I casi analizzati vanno principalmente dal 2011 al 2013; al di fuori di questo periodo ci sono cinque decisioni del 2010, due del 2009 e una del 2007.

Nell'ambito dell'analisi generale dei ricorsi (capitolo 1) sono stati presi in considerazione tutti i 233 fascicoli; tuttavia, in alcuni di essi mancano delle informazioni (ad esempio la data del primo ingresso in Italia del ricorrente, o quella della presentazione della domanda di asilo); in quel capitolo si è quindi scelto di basarsi di volta in volta sui soli fascicoli rilevanti. Nella parte della ricerca dedicata all'analisi delle decisioni del Tribunale e alla credibilità del ricorrente (capitoli 2 e 3) si è infine tenuto conto esclusivamente dei 171 fascicoli che contengono una sentenza sul merito del ricorso.

¹¹ Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, Resoconto stenografico, Seduta n.31, giovedì 4 giugno 2015, p.13.

¹² A partire dal novembre 2014 è stata istituita la Commissione Territoriale di Bologna, con competenza ad esaminare le domande di asilo presentate in Emilia-Romagna.

¹³ I provvedimenti sul rito attengono esclusivamente a questioni procedurali legate al processo e non al contenuto del ricorso. Si veda paragrafo 1.4 (Pronunce sul rito).

¹⁴ Ci si riferisce a quei ricorsi nei confronti dei quali il Tribunale, al momento della nostra ricerca, non aveva ancora adottato una decisione sul merito.

Più in particolare, nel primo capitolo del Rapporto (**Analisi generale dei ricorsi**) viene descritto il profilo dei ricorrenti in riferimento alla nazionalità, il sesso e l'età (par. 1.1) per poi esaminare più nel dettaglio i ricorsi presentati da due categorie di persone: i ricorrenti trattenuti nei centri di identificazione ed espulsione (par. 1.6) e quelli imputati o condannati per reati di diritto comune (par. 1.7). La scelta di focalizzarci su questi due specifici gruppi di ricorrenti ci ha permesso di osservare l'influenza negativa che ha avuto sull'esito del ricorso lo stato di trattenimento della persona presso un CIE, o la presenza di reati a carico del ricorrente. Sempre nel primo capitolo viene svolta un'indagine sulla durata del ricorso (par. 1.2) e sulla documentazione contenuta nel fascicolo (par. 1.3), nonché una panoramica sui provvedimenti adottati dal Tribunale suddivisi in pronunce sul rito (par. 1.4) e decisioni sul merito (par. 1.5). In quest'ultimo paragrafo si evidenzia, in particolare, l'aumento del tasso di accoglimento dei ricorsi verificatosi con la Circolare del 30 ottobre 2012 sulla cosiddetta "Emergenza Nord Africa".

Nel secondo capitolo del Rapporto (**Analisi delle decisioni del tribunale**) si analizzano più nel dettaglio le decisioni sul merito del tribunale, evidenziando gli elementi che più frequentemente hanno indotto il giudice a negare la protezione internazionale: la riconduzione a questioni di natura privata dei rischi di persecuzione o di danno grave documentati dal ricorrente (par. 2.1) e l'utilizzo del concetto di "protezione alternativa interna" (par. 2.2). Un altro fattore su cui si è spesso basato il tribunale per rifiutare la domanda di protezione è l'insufficienza di prove da parte ricorrente. Nel paragrafo 2.3 si esamina, quindi, l'attività istruttoria e l'utilizzo delle informazioni sul Paese di origine (COI) consultate dal tribunale, osservando il loro contributo in merito all'accoglimento o al diniego della protezione. Infine, nel paragrafo 2.4 ci si sofferma sull'accertamento di una situazione di violenza indiscriminata ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria. In particolare, si individuano i principali Paesi di origine nei cui confronti il tribunale ritiene sussistere tale situazione (uno su tutti la Nigeria) e le COI rilevanti a tale scopo. In aggiunta, si esamina l'interpretazione fornita dal tribunale circa l'ipotesi di grave danno derivante da violenza indiscriminata, verificando in che misura viene utilizzata la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

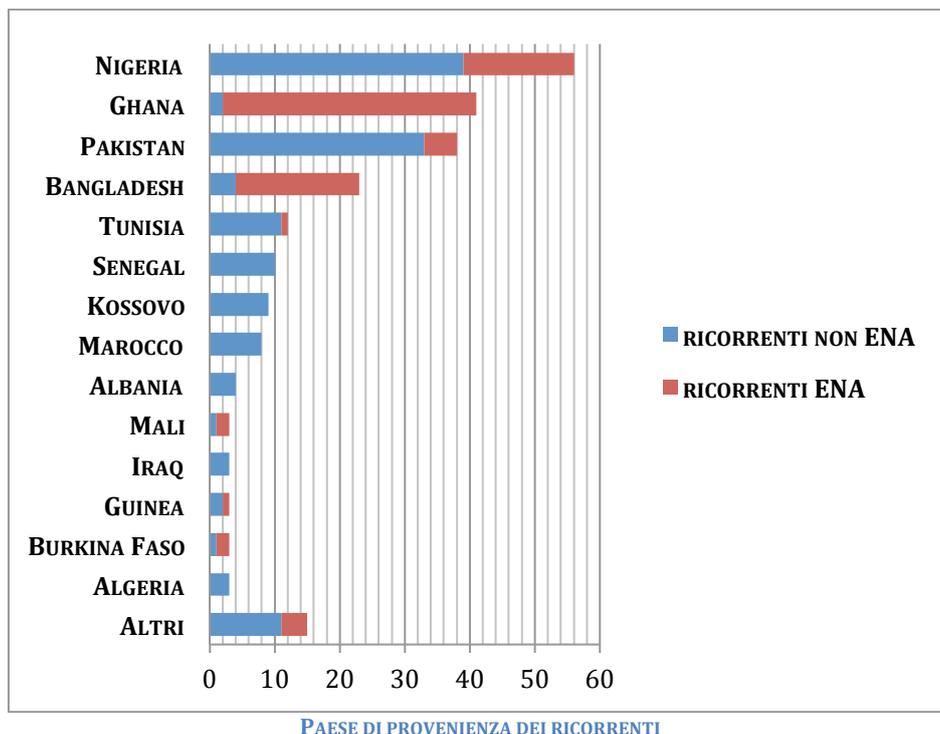
L'ultima parte del Rapporto è dedicata alla **valutazione della credibilità del ricorrente** e alla sua incidenza sull'esito del ricorso. Nel corso della ricerca e dell'esame dei singoli fascicoli sono state riscontrate molte decisioni di rigetto fondate sulla scarsa credibilità del ricorrente (vedi parr. 3.1 e 3.2). Per tale motivo, ci è sembrato particolarmente utile tentare di individuare i principali elementi su cui il tribunale si è fondato per ritenere non credibile la persona o la sua narrazione (par. 3.3) e verificare se la documentazione prodotta dal ricorrente a supporto della veridicità del proprio racconto abbia contribuito positivamente o meno all'accoglimento della domanda (par. 3.5). Infine, il paragrafo 3.4 si sofferma su due specifici motivi di persecuzioni - la religione e l'orientamento sessuale - per i quali è particolarmente complesso accertare la credibilità del ricorrente.

Il Rapporto si conclude con alcune nostre considerazioni finali emerse dal presente lavoro di ricerca, e con l'individuazione di auspicabili modifiche migliorative del sistema italiano di esame delle domande di protezione internazionale.

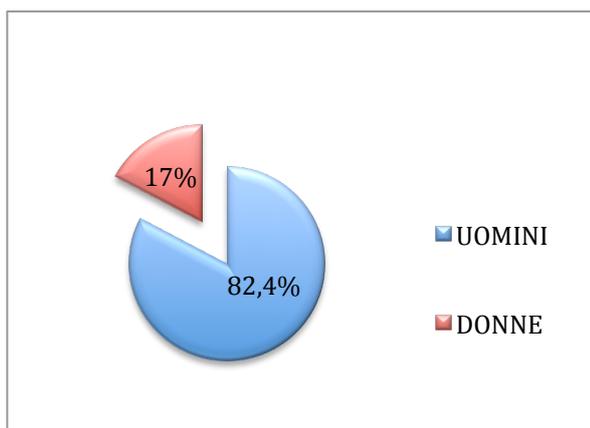
1. ANALISI GENERALE DEI RICORSI

1.1 - PROFILO DEI RICORRENTI

Le nazionalità maggiormente rappresentate nella nostra ricerca sono la Nigeria (56), il Ghana (41), il Pakistan (37), il Bangladesh (22). Occorre tuttavia tener conto che 91 ricorrenti sono da inquadrare nella cosiddetta Emergenza Nord Africa, ossia sono fuggiti dalla Libia in seguito alla caduta del regime di Gheddafi e ai conseguenti eventi caotici verificatisi nel 2011. In particolare, essi rappresentano la quasi totalità dei ghanesi (39 su 41), dei bengalesi 15 (19 su 22) e una buona porzione dei nigeriani (17 su 56).



PAESE DI PROVENIENZA DEI RICORRENTI



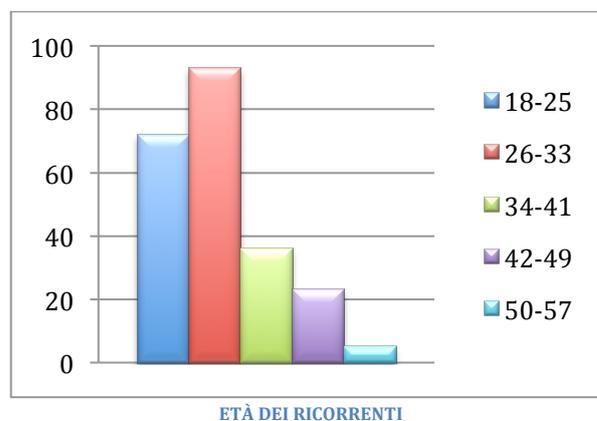
SESSO DEI RICORRENTI

Circa il sesso, i ricorrenti uomini sono in numero nettamente superiore (192) rispetto alle donne (41). Queste ultime rappresentano appena il 17% del totale dei ricorrenti e sono prevalentemente nigeriane (30). In particolare, le donne costituiscono il 53,5% dei ricorrenti provenienti dalla Nigeria.

¹⁵ I migranti provenienti dal Bangladesh sono stati parte del flusso di rifugiati transitati in Libia e diretti in Italia in seguito alla "primavera araba". Per un approfondimento sulla composizione del flusso massiccio di profughi che ha causato la cosiddetta "emergenza Nord Africa" si veda D. Sredanovic, *Lo scenario internazionale, nazionale e regionale dell'Emergenza Nord Africa*, nel Dossier a cura di Raffaele Lelleri, *Emergenza Nord Africa in provincia di Bologna*, Bologna, dicembre 2013, p.9 http://www.integrazionemigranti.gov.it/archiviadocumenti/protezione-internazionale/Documents/Emergenza%20Nord%20Africa%20in%20provincia%20di%20bologna_Provincia_2013_IT.pdf

Si noti che **5 domande di asilo da parte di donne nigeriane si basano sul rischio di ritorsioni da parte di coloro che le hanno costrette a prostituirsi o comunque su azioni associate alla tratta**. Si segnala un caso in cui il Tribunale ha ritenuto non rilevante, in materia di protezione internazionale, il fatto che la ricorrente avesse dichiarato di essere stata vittima di tratta e per tale motivo fosse fuggita in Italia. In un secondo caso, il Tribunale non ha accolto l'argomento addotto dalla ricorrente sul timore di essere uccisa dalla propria madre per essersi rifiutata di prostituirsi, in quanto costitutivo di *“un unico isolato episodio, di rilevanza unicamente personale ed eventualmente penale”*. Quindi, entrambe le decisioni del Tribunale non inquadrano come fondato timore di persecuzione, ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, i pericoli attinenti alla tratta. A tale proposito, occorre richiamare le linee guida dell'UNHCR che evidenziano, invece, come la vittima di tratta possa rientrare nella definizione di rifugiato e affermano che *“le domande d’asilo presentate dalle vittime o potenziali vittime di tratta dovrebbero pertanto essere esaminate nel dettaglio per stabilire se il danno temuto come risultato dell’esperienza di tratta, o come risultato della sua aspettativa, costituisca persecuzione in quel determinato caso individuale”*¹⁶. Inoltre occorre altresì ricordare che, laddove non sia riscontrabile una persecuzione individuale, in forza del diritto dell'Unione europea, ci sarebbe stata comunque la possibilità di concedere la protezione sussidiaria nel caso in cui la ricorrente rischi di subire un grave danno nel suo Paese di origine o si sarebbe potuto rilasciare il permesso di soggiorno per seri motivi di carattere umanitario.

Tutti i ricorrenti presi in considerazione nella nostra ricerca risultavano essere maggiorenni al momento della decisione del Tribunale. **Settantadue di loro avevano tra i 18 e i 25 anni, mentre il numero più alto di ricorrenti (93) rientravano nella fascia di età 26-33 anni**. Il numero di persone che superavano tale soglia è minore: 36 ricorrenti avevano dai 34 ai 41 anni, 23 dai 42 ai 49 e 5 dai 50 ai 57.

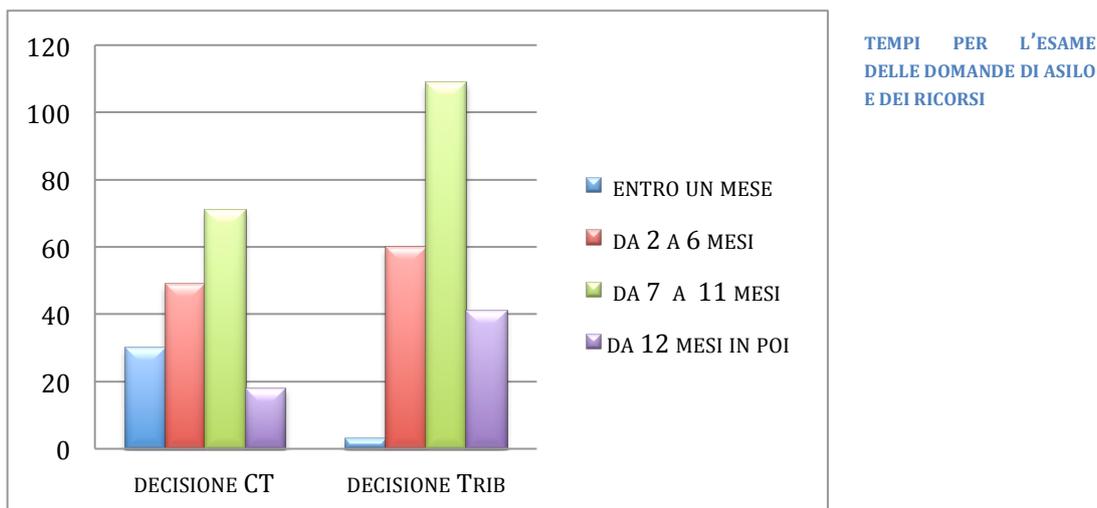


¹⁶ UNHCR, Linee guida di protezione internazionale. *L'applicazione dell'articolo 1A (2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta*, 2006, paragrafo 15.

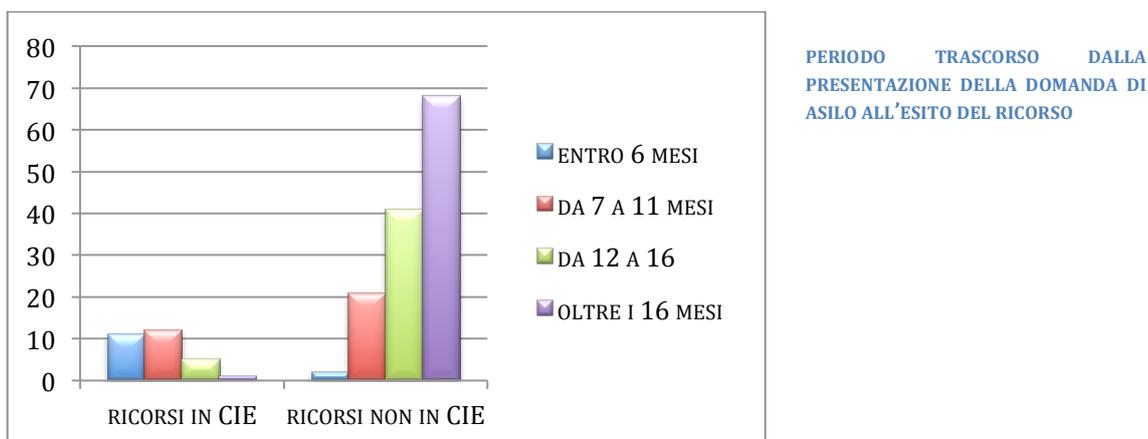
1.2 - TEMPI DI ATTESA PER L'ESITO DELLA DOMANDA DI ASILO

Per le 171 sentenze sul merito, si calcola che il periodo medio trascorso dalla presentazione della domanda di asilo in Questura con la compilazione del modulo C3, alla decisione della Commissione Territoriale, è stato di quasi 6 mesi (5,86). Per 32 richieste di asilo (19,3% dei casi) la risposta della Commissione Territoriale è giunta entro un mese dalla presentazione della domanda, mentre in 14 casi (8,5%) il richiedente asilo ha dovuto attendere dai 12 ai 22 mesi per ottenere una risposta. Quindi, nel 72,2% dei casi è stato superato il termine di 33 giorni per il completamento dell'esame della domanda di asilo, previsto dal D.lgs n.25 del 2008 .

Per quanto riguarda il periodo medio trascorso dalla decisione della Commissione Territoriale al provvedimento del Tribunale si stima invece che questo sia di 8 mesi e mezzo (8,6). Nel 29,4% dei ricorsi (62) la decisione del Tribunale è stata emessa dopo massimo 6 mesi da quella della Commissione, mentre in 39 casi (18,4%) è trascorso almeno un anno tra i due provvedimenti. In un caso isolato, il ricorrente ha conosciuto l'esito del proprio ricorso dopo circa 22 mesi dalla decisione della Commissione Territoriale.



In definitiva, il periodo medio trascorso dalla presentazione della domanda di asilo fino alla conclusione del ricorso è stato di 14 mesi e mezzo (14,5). Si evidenzia che i tempi di attesa si riducono notevolmente nei casi in cui il ricorrente risulti trattenuto in un Centro di Identificazione ed Espulsione (CIE) al momento del ricorso. In questi casi, infatti, passa circa un mese dalla presentazione della domanda di asilo alla decisione della Commissione Territoriale (1,3) e 5 mesi e mezzo da quest'ultima al provvedimento del Tribunale (5,5). Si è, comunque, sempre lontani dai tempi previsti dal D.lgs n. 25 del 2008, in base al quale la Commissione Territoriale deve provvedere all'audizione del richiedente trattenuto in un CIE entro sette giorni dalla ricezione della domanda e decidere entro i successivi due giorni¹⁷.



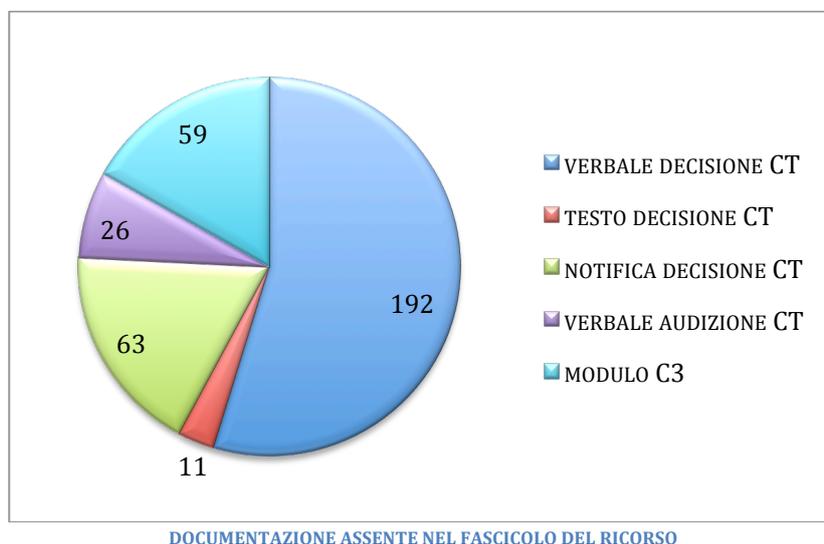
¹⁷ D.lgs 25/2008, Art. 28 bis

1.3 - DOCUMENTAZIONE PRESENTE NEL FASCICOLO DEL GIUDICE

Solo in 22 fascicoli, dei 233 analizzati, la documentazione contenuta nel fascicolo finalizzata alla decisione sul ricorso, può considerarsi completa, comprendendo tutti i principali documenti che riguardano le fasi della procedura di richiesta di asilo precedenti a quella del ricorso:

- copia della domanda di asilo presentata alla Questura o alla Polizia di frontiera (modello C3)
- verbale di audizione del richiedente da parte della Commissione Territoriale
- verbale della decisione di accoglimento o rigetto della domanda di asilo
- testo della decisione
- notifica della decisione al richiedente asilo.

In 192 casi (82,7%) manca il verbale della decisione presa dalla Commissione Territoriale; solo in 94 casi tale documento è l'unico, tra quelli sopra menzionati, non presente nel fascicolo del Tribunale. Non è contenuto in quest'ultimo il testo della decisione della Commissione Territoriale in 11 casi e la relativa notifica al richiedente asilo in 63 casi. In 26 fascicoli manca il verbale dell'audizione dinanzi alla Commissione Territoriale mentre in 59 casi mancava la copia della domanda di asilo (modello C3).



1.4 - PRONUNCE SUL RITO

Tra i provvedimenti del Tribunale esaminati, 41 si riferiscono a questioni procedurali o dichiarano l'estinzione del processo. In particolare, **4 ricorsi sono stati ritenuti inammissibili perché presentati oltre il termine di 30 giorni dalla notifica della decisione della Commissione Territoriale.**

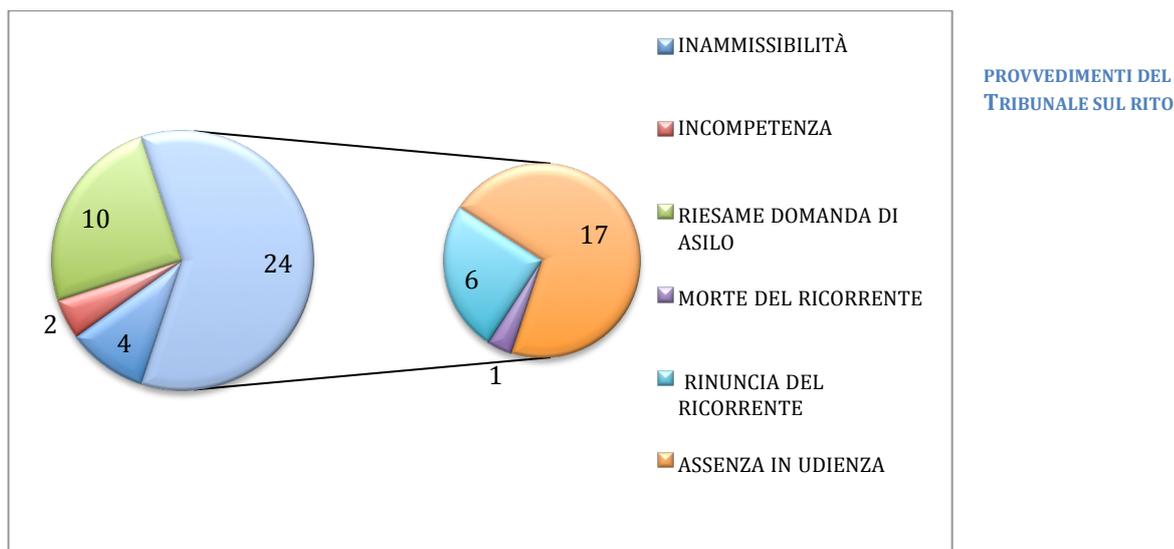
In 2 ricorsi il giudice ha rilevato l'incompetenza territoriale del Tribunale di Bologna, rinviando il caso ad altro Tribunale competente per territorio.

In 9 casi il processo è stato archiviato in quanto la Commissione Territoriale aveva riesaminato la domanda di asilo, dopo il deposito del ricorso, alla luce della Circolare emessa il 30 ottobre 2012 dalla Commissione Nazionale per il diritto all'asilo¹⁸ e aveva quindi riconosciuto la protezione sussidiaria in un caso e quella umanitaria nei confronti di 8 ricorrenti.

Per precisare, la menzionata circolare intendeva ridefinire la posizione giuridica delle persone accolte nell'ambito della cosiddetta "Emergenza Nord Africa"¹⁹, garantendo loro il diritto di chiedere il riesame della decisione di diniego eventualmente adottata dalla Commissione Territoriale e, di conseguenza, dando mandato a quest'ultima di prendere in considerazione "le rilevanti esigenze umanitarie connesse alla recisione dei legami con il paese di origine e alla perdurante instabilità della situazione libica". Qualora tali richiedenti asilo avessero già ricevuto una decisione di diniego da parte della Commissione Territoriale, cosa ampiamente verificatasi prima dell'emissione della Circolare del 30 ottobre 2012²⁰, avrebbero potuto chiedere il riesame della propria posizione alla luce di quest'ultima.²¹

Una decisione di archiviazione è stata adottata anche in un altro caso, e questa volta sulla base della Circolare n. 4369 della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, la quale, accertata la "**sopravvenuta situazione di grave crisi umanitaria in Mali**", suggerisce "che ai soggetti provenienti dal Mali debba essere riconosciuta, in linea di principio, la protezione sussidiaria"²².

Infine, in 24 casi il Tribunale **ha dichiarato l'estinzione del processo per morte del ricorrente (1 caso); per rinuncia al ricorso (6 casi); perché nessuno era presente in udienza**, deducendo da ciò l'assenza di interesse a proseguire nel processo da parte del ricorrente (**17 casi**). Si noti che, nell'ipotesi della mancata comparizione delle parti in udienza, la giurisprudenza prevalente si è orientata nel senso opposto, non ritenendo tacitamente rinunciatario il ricorrente e decidendo comunque nel merito del ricorso²³.



¹⁸ Ministero dell'Interno, Circolare n. 5426/CN del 30.10.2012, Emergenza Nord Africa – Procedura informatizzata "Vestanet C3 – gestione Nord Africa".

¹⁹ Con questa espressione, d'ora in poi ENA, si fa riferimento al sistema di accoglienza disposto nei confronti delle persone arrivate in Italia dalla Libia, durante la guerra che ha portato alla caduta del regime di Gheddafi. La maggior parte di questi richiedenti asilo, pur non essendo di origine libica, risiedevano lì da anni ed avevano ormai stabilito in tale Stato il centro dei propri interessi lavorativi e affettivi.

²⁰ Documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza Nord Africa, 17.9.2012, pag. 2 "...si sta verificando che la maggior parte delle domande presentate concludono il proprio iter amministrativo con un diniego e con ipotizzabili conseguenti ricorsi, avverso detto diniego".

²¹ Ministero dell'Interno, Circolare n. 400/C/2012, del 31.10.2012, Superamento emergenza Nord. Africa. Istruzioni relative alla nuova funzionalità predisposta nel sistema "VESTANET C3 -gestione emergenza Nord Africa".

²² Ministero dell'Interno, Circolare n. 4369 del 15 giugno 2012, Situazione in Mali.

²³ Si veda a riguardo Cassazione n. 18043 del 3 agosto 2010, confermata da Cassazione n. 24168 del 29 novembre 2010.

1.5 - DECISIONI SUL MERITO

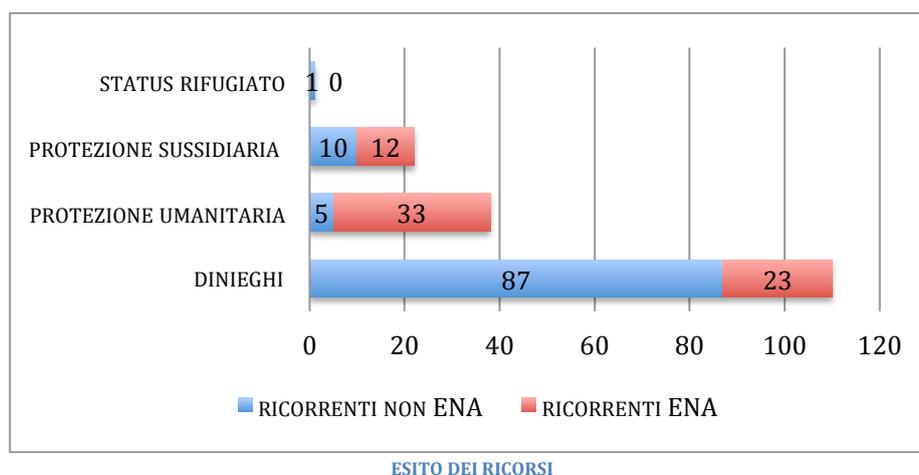
Dei 171 ricorsi che hanno ottenuto una pronuncia sul merito, **110 sono stati rigettati (64%) e 61 accolti (36%)**.

Le 61 decisioni del Tribunale che hanno concesso ai ricorrenti una forma di protezione si suddividono in:

- **un riconoscimento dello status di rifugiato** nei confronti di un ricorrente proveniente dal Camerun. Per tale decisione è stato ritenuto attendibile il rischio di subire persecuzioni per motivi politici in caso di rientro nel Paese di origine. Il Tribunale ha tenuto conto dei tre anni di detenzione senza processo subiti dal ricorrente, durante i quali si sono verificati anche episodi di tortura, ritenendoli attendibili sulla base sia della documentazione prodotta dal ricorrente sia delle informazioni raccolte sul Paese di origine (Country of Origin Information).
- **22 riconoscimenti della protezione sussidiaria**, in prevalenza a ricorrenti di origine nigeriana (20 Nigeria, 1 Tunisia, 1 Pakistan). Di questi, 12 sono in accoglienza ENA (11 nigeriani e 1 tunisino).
- **38 concessioni della protezione umanitaria**, in prevalenza a ricorrenti di origine ghanese (23 Ghana, 4 Pakistan, 3 Burkina Faso, 3 Bangladesh, 2 Guinea, 2 Nigeria, 1 Togo). Di questi, 33 sono in accoglienza ENA, quindi il Tribunale ha valutato i loro ricorsi nell'ottica della Circolare del 30 ottobre 2012, concedendo la protezione umanitaria a coloro che difettavano dei requisiti per la protezione internazionale.

Tale statistica evidenzia, in primo luogo, la forte **influenza che ha avuto l'Emergenza Nord Africa sull'esito dei ricorsi**.

Entrando infatti più nello specifico, vediamo che **su 171 provvedimenti esaminati, 68 si riferiscono a persone in accoglienza ENA**. Di questi ultimi ricorsi, ne sono stati rigettati 23 e accolti 45, ossia il 66%.



Il tasso di riconoscimento di protezione si riduce notevolmente, invece, per i 103 ricorrenti non in accoglienza ENA. Infatti, solo 16 di questi hanno ottenuto l'accoglimento del ricorso (15,5%), di cui uno status di rifugiato per il già menzionato cittadino camerunense, 10 protezioni sussidiarie (9 Nigeria, 1 Pakistan), 5 protezioni umanitarie (1 Bangladesh, 1 Burkina Faso, 1 Ghana, 1 Guinea, 1 Pakistan).

Quindi, se andiamo a scorporare dal totale dei provvedimenti esaminati le 33 protezioni umanitarie riconosciute a seguito della Circolare del 30 ottobre 2012, che inevitabilmente alterano il risultato finale, vediamo che le decisioni con esito positivo si riducono a 28, rappresentando il 20,3% dei 138 provvedimenti del Tribunale. L'analisi degli esiti suddivisi per nazionalità ci porta a ridimensionare ulteriormente questo dato, se si considera che i provvedimenti positivi hanno riguardato principalmente (20 casi su 28) cittadini nigeriani²⁴. Tra le nazionalità che hanno ottenuto il più basso tasso di accoglimento, si segnala il caso dei pakistani, il cui ricorso è stato rigettato in ben 26 casi su 28, e quello dei ghanesi, che hanno ottenuto 11 dinieghi su 12 ricorsi.

²⁴ La valutazione da parte del Tribunale dei ricorsi presentati dai nigeriani è esaminata nel paragrafo 2.4 (Accertamento del rischio di violenza indiscriminata).

NAZIONALITÀ	RIFUGIATO	PROT. SUSSIDIARIA	PROT. UMANITARIA	RIGETTO
Albania	0	0	0	4
Algeria	0	0	0	3
Azerbaijan	0	0	0	1
Bangladesh	0	0	1	9
Burkina Faso	0	0	1	0
Camerun	1	0	0	1
Cina	0	0	0	1
Egitto	0	0	0	2
Ghana	0	0	1	11
Guinea	0	0	1	0
India	0	0	0	1
Iraq	0	0	0	2
Kosovo	0	0	0	6
Marocco	0	0	0	5
Nigeria	0	20	0	16
Pakistan	0	1	1	26
Senegal	0	0	0	9
Tunisia	0	1	0	8
Turchia	0	0	0	1
Ucraina	0	0	0	1
Uruguay	0	0	0	1

ESITI SUDDIVISI PER NAZIONALITÀ (ESCLUSE PROTEZIONI UMANITARIE POST CIRCOLARE 30.10.2011)

Un esempio dell'impatto che ha avuto la Circolare del 30 ottobre 2012 sull'esito dei ricorsi ci è fornito anche dalle decisioni adottate dal Tribunale nei confronti dei **37 ricorrenti di nazionalità ghanese, tutti provenienti dalla Libia e arrivati in Italia in seguito agli eventi bellici verificatisi nel 2011**. L'esito di tali ricorsi risulta, infatti, nettamente differente a seconda che la decisione sia stata adottata prima o dopo il 30 ottobre 2012.

Nello specifico, **è stata rigettata la totalità dei ricorsi che hanno ottenuto una risposta nel periodo precedente o contingente all'emissione della Circolare** (1 decisione del maggio 2012 e 6 emesse tra il 26 e il 30 ottobre 2012), in quanto il Tribunale ha ritenuto che *"la fuga dal Ghana è ascrivibile a motivi del tutto personali"* e che *"non risulta una situazione di reale pericolo a cui [il ricorrente] sarebbe esposto ove rientrasse nel suo Paese di origine"*, oppure che tale pericolo non sussiste *"ben potendo comunque il ricorrente vivere in altri luoghi del Ghana e non essendovi in Ghana una situazione di grave rischio generalizzata"*²⁵.

Al contrario, **la quasi totalità delle decisioni adottate dopo il 30 ottobre 2012 ha concesso la protezione umanitaria ai ricorrenti ghanesi accolti nell'ambito dell'"Emergenza Nord Africa"** (23 provvedimenti del Tribunale, ai quali si aggiungono 3 decisioni di accoglimento da parte della Commissione Territoriale). In 7 di tali provvedimenti, il Tribunale, dopo avere negato il riconoscimento di una forma di protezione internazionale, si limita a constatare che *"il ricorrente proviene dalla Libia e rientra quindi nel novero delle persone di cui alla circolare del 30.10.2012"*. Nelle restanti 16 decisioni si evidenzia, invece, che *"il cittadino ghanese aveva ormai stabilito il centro dei propri interessi affettivi e lavorativi in Libia"* oppure che in tale Paese *"era riuscito a ricostruirsi una vita dignitosa"*.

In 7 di queste 16 decisioni il Tribunale fa riferimento al comunicato di Amnesty International del 13.11.2012, con il quale viene denunciato il rilevante peggioramento della situazione in Libia per gli stranieri privi di permesso di soggiorno, i quali, oltre ad essere esposti alla xenofobia alimentata dalla percezione diffusa che il governo depresso abbia usato mercenari africani per stroncare la rivolta, sono oggetto di estorsione, sfruttamento, lavoro forzato sia dentro che fuori dai centri di detenzione (centri nei quali sono spesso sottoposti

²⁵ L'utilizzo da parte del Tribunale del concetto di "alternativa della protezione interna" è esaminato nel paragrafo 2.2 (Assenza di rischi nel Paese di origine o alternativa della protezione interna).

a torture e/o maltrattamenti)²⁶.

Inoltre, **in 4 decisioni** tra le 16 menzionate, **il Tribunale prende in considerazione anche “le condizioni di disagio economico cui il ricorrente andrebbe incontro in caso di repentino rientro al paese di origine”**. In particolare, una di queste decisioni pone a contrasto la difficile condizione economica che il ricorrente dovrebbe affrontare in Ghana, in caso di rimpatrio, rispetto ai buoni esiti che sta avendo il processo di integrazione di quest'ultimo in Italia. Il Tribunale afferma, infatti, sulla base dei contratti di lavoro e attestati di partecipazione del ricorrente a laboratori ricreativi, che *“sul territorio italiano il ricorrente sta dimostrando la ferma volontà di integrarsi nel tessuto sociale risultando già impiegato in [diversi] lavori e in attività ricreative dirette a favorire l'integrazione”*.

Infine, si segnalano **4 decisioni che, nonostante siano state adottate tra il 31 ottobre e il 23 novembre 2012**, quindi in seguito alla Circolare in questione, **rigettano il ricorso** non facendo alcun riferimento a quest'ultima.

1.6 - RICORRENTI TRATTENUTI NEI CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE

Un fattore che risulta aver inciso negativamente sull'esito dei ricorsi è lo stato di trattenimento del ricorrente all'interno di un Centro di Identificazione ed Espulsione. Nella nostra ricerca, 42 dei 233 fascicoli esaminati riguardano ricorrenti trattenuti nei CIE di Bologna o di Modena. Di questi 42, solo per 30 fascicoli conosciamo la decisione sul merito; per i restanti 12, 3 si sono conclusi (negativamente) con provvedimenti sul rito e gli altri 9 sono privi della decisione del Tribunale.

Dei 30 casi con decisione sul merito, il Tribunale ha accolto solo 2 ricorsi, riconoscendo la protezione sussidiaria ad una nigeriana e un tunisino. In particolare, in 16 casi il ricorrente è stato ritenuto scarsamente credibile (il 53% del totale) e in 9 di questi casi il Tribunale ha considerato strumentale la presentazione del ricorso. A tal proposito, si segnalano 3 decisioni del Tribunale in cui la domanda di asilo è stata ritenuta finalizzata ad evitare il rimpatrio o il trattenimento nel CIE, perché presentata solo dopo che il richiedente era stato raggiunto dal provvedimento di espulsione o in occasione del trattenimento in un CIE.

E' inoltre possibile che il ricorrente trattenuto in un CIE venga rimpatriato sulla base del decreto di espulsione emesso dal Prefetto, prima che il Tribunale si pronunci sul suo ricorso. Si ricorda che, in generale, non è ammessa l'espulsione del ricorrente, dato che la proposizione del ricorso dinanzi al giudice ordinario sospende ex lege l'efficacia esecutiva della decisione impugnata²⁷. Tuttavia, in specifiche ipotesi indicate dalla legge²⁸, tra cui quella in cui l'interessato è trattenuto in un CIE, è necessario presentare una richiesta motivata al giudice ai fini della sospensione dell'efficacia esecutiva in merito al provvedimento di espulsione.

Sui 30 casi di cui sopra, **6 decisioni sono state emesse quando il ricorrente era già stato espulso e in 2 di queste si è proceduto al rimpatrio nonostante la precedente sospensione**, da parte del giudice, del decreto di espulsione. Significativo è il caso di un tunisino che non ha potuto beneficiare della protezione sussidiaria riconosciutagli perché, nelle more della decisione del ricorso, era stato espulso verso la Tunisia, in violazione del provvedimento di sospensione.

Degna di nota è anche la vicenda di un ricorrente iracheno prelevato dal CIE di Bologna al fine di procedere al rimpatrio da parte della Polizia aeroportuale. Il suo difensore aveva dato notizia a quest'ultima di aver precedentemente presentato istanza di sospensione del provvedimento di espulsione. Nonostante la ricezione di tale comunicazione, l'autorità di polizia procedette al rimpatrio, mentre il tribunale, il giorno successivo, accolse l'istanza di sospensione dell'esecuzione. Ad ogni modo, la conseguente richiesta del difensore di far rientrare il ricorrente in Italia, al fine di consentirgli di partecipare all'udienza, fu rigettata.

Nell'ambito dei casi da noi analizzati, un'alta percentuale dei ricorrenti maghrebini erano trattenuti in un CIE al momento del ricorso (5 su 8 cittadini marocchini, 8 su 12 tunisini e 3 su 3 algerini). Anche la maggior parte degli albanesi (3 su 4) erano presso un CIE nel periodo in cui avevano presentato il ricorso; mentre i nigeriani risultano, in termini assoluti, il gruppo maggiormente presente nei CIE (12)²⁹.

²⁶ Amnesty International, *Libia, denuncia di Amnesty International: stranieri sottoposti ad abusi e sfruttamento*, reperibile su <http://www.amnesty.it/libia-stranieri-sottoposti-ad-abusi-e-sfruttamento>. Si rimanda al paragrafo 2.3, sull'attività istruttoria del Tribunale, per un approfondimento sulle COI (country of origin information) richiamate nelle decisioni del Tribunale.

²⁷ Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69, art 19, par. 4

²⁸ Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, cit., art 19

²⁹ Quanto ai motivi per cui i ricorrenti erano trattenuti all'interno di un CIE, ci limitiamo a segnalare che solo in 5 casi sui 42 esaminati si trattava di persone imputate o condannate per aver commesso un reato in Italia. A tal proposito, si precisa che

1.7 - RICORRENTI IMPUTATI O CONDANNATI PER REATI DI DIRITTO COMUNE

In uno dei ricorsi analizzati, il Tribunale ha applicato la clausola di esclusione dallo status di rifugiato per lo straniero, nei cui confronti *“sussistono fondati motivi per ritenere che abbia commesso al di fuori del territorio italiano, prima di esservi ammesso in qualità di richiedente, un reato grave”*³⁰.

Il ricorrente in questione era stato condannato nel suo Paese di origine perché autore di un omicidio, quindi il Tribunale di Bologna, qualificando tale reato come un **“crimine grave di diritto comune commesso fuori dal paese ospitante”**, lo ha escluso dalla protezione internazionale. Peraltro, il ricorrente è stato considerato dal Tribunale una minaccia per il paese di accoglienza, dato che era stato condannato in Italia per sfruttamento della prostituzione minorile e per falsa attestazione a pubblico ufficiale. In tal modo il Tribunale ha applicato una causa di diniego dello status di rifugiato, secondo cui *“Sulla base di una valutazione individuale, lo status di rifugiato non è riconosciuto quando:[...] lo straniero costituisce un **pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica**, essendo stato condannato con sentenza definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale”*³¹.

Nel motivare questo caso specifico, il Tribunale si incentra però solo sulle clausole di esclusione dalla protezione internazionale, senza accertare il pericolo di vita per il ricorrente, sostenuto nel ricorso, in caso di rimpatrio. Il Tribunale avrebbe dovuto valutare, invece, anche le conseguenze a cui il soggetto sarebbe andato incontro in seguito al diniego della protezione, concedendogli la possibilità di rimanere in Italia qualora avesse verificato la sussistenza di un rischio di *refoulement*. Infatti, il carattere assoluto del principio di non respingimento non lascia spazio a deroghe o eccezioni, traducendosi nell'obbligo, in capo agli Stati, di esaminare il rischio di *refoulement* anche nei confronti delle persone escluse dal sistema di protezione internazionale e di astenersi dal rimpatriarli qualora sussista tale rischio.

In un secondo caso, il ricorrente è stato escluso dallo status di protezione sussidiaria perché ritenuto un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato a 12 anni di reclusione per associazione a delinquere e sequestro di persona a scopo di estorsione³². Tuttavia, qui il Tribunale ha verificato nei confronti del ricorrente la presenza del rischio di subire un grave danno in caso di rimpatrio. E' inoltre stata negata la concessione della protezione umanitaria dato che, secondo il Tribunale, *“il ricorrente era ben inserito nel territorio italiano e la scelta di commettere i gravissimi reati per cui è stato condannato non trova nessuna giustificazione e non consente di rinvenire alcun motivo per evitare il suo allontanamento dallo Stato”*.

La condanna del ricorrente per aver commesso un reato in Italia è stata presa in considerazione nella valutazione di altri due ricorsi e, in particolare in uno di questi, ha portato a ritenere strumentale la richiesta di protezione. Infine, si rileva che **il Tribunale ha rigettato tutti i 6 ricorsi presentati da uno straniero condannato o imputato in Italia per aver commesso un reato**.

Nel chiudere queste brevi considerazioni sulle cause di esclusione dalla protezione internazionale, occorre ricordare che esse devono essere interpretate restrittivamente, costituendo un'eccezione a una garanzia dei diritti umani e potendo derivare dalla loro applicazione gravi conseguenze nei confronti del soggetto escluso.³³

la Questura può disporre il trattenimento presso il CIE quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento “a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento” (Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, Art. 14); e che il provvedimento di espulsione può essere emanato anche esclusivamente sulla base dell'irregolarità dell'ingresso o del soggiorno dello straniero (Si veda il rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia (luglio 2014) della commissione straordinaria del Senato per la tutela e la promozione dei diritti umani, XVII legislatura, approvato il 24/9/2014. <http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/RapportoCIE.pdf>).

³⁰ D.lgs. n. 251/2007, art. 10, co.2, lett. b. Esso recepisce l'ipotesi di esclusione prevista all'art. 12 co. 2 lett. b) della Direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

³¹ D.lgs n. 251/2007, l'art. 12 co 1 lett. c). Tale disposizione recepisce l'art. 21 co. 2 lett. b) della Direttiva 2011/95

³² I motivi di esclusione dallo status di protezione sussidiaria sono indicati dal D.lgs. n.251/2007, all'art. 16 e dalla Direttiva 2011/95/UE all'art. 17

³³ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale. Applicazione delle clausole di esclusione: articolo 1F della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati*, HCR/GIP/03/05, 4 settembre 2003

2) ANALISI DELLE DECISIONI DEL TRIBUNALE

2.1 - NATURA “PRIVATA” DELLA PERSECUZIONE O DEL DANNO GRAVE

Nella nostra ricerca abbiamo riscontrato **38 decisioni nelle quali la domanda è stata rigettata a motivo della natura “privata” delle questioni** sottoposte all'attenzione del giudice. Tuttavia, sono presenti anche **4 pronunce** relative a ricorrenti di nazionalità nigeriana, **nelle quali, nonostante la domanda sia stata ritenuta di natura “privata”** e non ascrivibile ai motivi di persecuzione previsti dalla Convenzione di Ginevra, **è stata comunque rilasciata la protezione sussidiaria** sulla base della situazione di violenza generalizzata esistente nel Paese in questione.

In 6 delle 38 decisioni di rigetto, la vicenda in esame è stata ritenuta di natura personale in quanto relativa a **“dispute familiari inerenti le proprietà terriere”**, che risultano essere perseguibili penalmente nel Paese di origine (Pakistan).

Nel caso di un cittadino kosovaro, nonostante sia stato riportato in maniera circostanziata il **disagio legato alla forte discriminazione subita all'interno della comunità di appartenenza**, la domanda è stata rigettata in quanto ritenuta esclusivamente di natura personale. Tuttavia, quando le difficoltà, anche di carattere economico, sono il risultato di una discriminazione così grave da potersi considerare persecutoria, esse dovrebbero essere tenute in considerazione ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato³⁴.

Quattro ricorsi sono stati rigettati perché basati sul rischio di persecuzione da parte di familiari del ricorrente, nonostante tali rischi siano dovuti a ragioni politiche (il ricorrente appartiene al partito politico avverso a quello del padre), **religiose** (aggressioni da parte della famiglia, la quale pretende che il ricorrente si converta alla religione musulmana sciita), **di “razza”** (lo zio minaccia il ricorrente perché di cittadinanza non “pura”, essendo il padre ivoriano e la madre ghanese) **o di appartenenza ad un determinato gruppo sociale** (la ricorrente è una donna nigeriana costretta a prostituirsi e per questo motivo vittima di violenze da parte della madre). In particolare, quest'ultima pronuncia di rigetto non tiene in debito conto il fatto che spesso le vittime di tratta vengono “selezionate” per la propria appartenenza ad un particolare gruppo sociale, né viene svolta attività istruttoria in merito da parte del giudice. Ad esempio, tra le donne in generale in una determinata società, alcune categorie specifiche potrebbero risultare più esposte e costituire un gruppo sociale ai sensi della Convenzione di Ginevra³⁵. Esempi di sottoinsiemi sociali di questo tipo potrebbero essere, in base al contesto, le donne single, le vedove, le donne analfabete, le donne divorziate³⁶. Peraltro, poiché sia le donne che i minori potrebbero comprensibilmente palesare timori nei confronti dei propri sfruttatori, risulta indispensabile evitare qualsiasi nesso tra la valutazione della richiesta di asilo e la volontà delle vittime di fornire una testimonianza contro gli sfruttatori. La Commissione Territoriale di Torino ha per tale ragione di recente espresso il seguente principio, a proposito di una richiedente asilo di nazionalità nigeriana: *“se la vittima fornisce una dichiarazione processuale contro i propri trafficanti o le proprie Madam, il dichiarante si troverà a serio rischio di persecuzione da parte degli stessi trafficanti in caso di ritorno in Nigeria. Sebbene, inoltre, il quadro normativo ed istituzionale nigeriano preveda forme di tutela a favore delle stesse, si reputa che tali misure, vista anche l'incidenza e l'estensione del fenomeno nel Paese, non possono essere assicurate in ogni singolo Stato”*³⁷.

Ricordiamo che, ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, il responsabile della persecuzione o del danno grave non deve necessariamente essere un'autorità dello Stato e, infatti, l'art. 6, lett c) della Direttiva Qualifiche include i soggetti non statuali tra i possibili responsabili delle persecuzioni o dei danni gravi. Tuttavia, in questo caso, occorre dimostrare che lo Stato o i soggetti che controllano il territorio in questione, comprese le organizzazioni internazionali, *“non vogliono o non possono fornire protezione”* al richiedente contro tali atti persecutori³⁸.

³⁴ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 1, La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, HCR/GIP/02/01, 7 maggio 2002, par. 14.

³⁵ Ad esempio, in merito alla definizione di “gruppo sociale delle donne single in Etiopia” si veda Appeal Committee of Vyrnas, Grecia, 23 aprile 2013, application n. 4/1188365.

³⁶ UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale: appartenenza a un particolare gruppo sociale nel contesto dell'art. 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o Protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiati*, HCR/GIP/02/02, 7 maggio 2002.

³⁷ Ministero dell'Interno, Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, Prot. n. 022480/2013, 10 aprile 2013.

³⁸ Direttiva 2011/95/UE, art. 6 lett. c).

Delle 38 decisioni di rigetto basate sulla natura “privata” della persecuzione, in quanto il responsabile di quest’ultima viene identificato con un soggetto legato all’ambito familiare o alla comunità di appartenenza, e pertanto non statutale, **soltanto 13 comprendono un’indagine sulla presenza o meno di un effettivo attore di protezione nel Paese**³⁹.

Tale attore viene **identificato nelle “forze di polizia” o, più genericamente, negli “organi o apparati statali”**. Si legge, infatti, in una pronuncia inerente la domanda di protezione presentata da una richiedente asilo di origine nigeriana che: *“l'impossibilità di avvalersi della protezione del proprio Stato emerge dagli stessi fatti da lei riferiti, in quanto proprio a seguito di una denuncia, gli organi dello Stato non sono stati in grado di proteggere suo padre da chi era stato denunciato”*.

Le restanti 25 decisioni di rigetto a motivo della natura privata della persecuzione o del danno grave, **non contengono traccia dell’attività istruttoria svolta dal Tribunale, in merito all’effettiva possibilità per il ricorrente di avvalersi della protezione del proprio Paese**. Ne sono un esempio due ricorsi riguardanti ricorrenti di nazionalità pakistana, il cui rigetto si è fondato principalmente sulla natura “privata” del responsabile della persecuzione. In una pronuncia il giudice si limita ad affermare che *“il ricorrente è vittima di violenze gravi da parte di un gruppo criminale ma non sussistono i requisiti richiesti per una protezione poiché il pericolo è quello di violenze ad opera di criminali comuni. Lo stesso ricorrente dà atto che i responsabili sono stati arrestati e detenuti per molti anni, il che comprova dell’esistenza di un sistema repressivo funzionante che può tutelare lui e la sua famiglia”* (non viene, tuttavia, dato atto dell’attività istruttoria svolta rispetto all’effettiva efficienza dell’apparato giudiziario in Pakistan). Allo stesso modo, nella seconda decisione il giudice, senza citare le COI di riferimento o la normativa esistente nel Paese di origine, rileva che *“anche a tutto voler concedere, le problematiche sottoposte alla CT riguardano esclusivamente fatti di natura personale e familiare, tutt'al più di rilievo penale. I fatti sono peraltro perseguiti penalmente nel suo Paese”*.

Secondo una rilevante pronuncia della Corte di Cassazione, la capacità delle autorità statali di proteggere il richiedente non può rappresentare una mera ipotesi, che non poggi su una logica adeguata o su elementi fattuali⁴⁰. Le ricerche sui possibili attori di protezione, quando emergono, provengono da uno studio effettuato tramite COI ritenute affidabili ed aggiornate, quali i rapporti stesi annualmente da Amnesty International sulla situazione socio-politica della nazione di provenienza: *“gli stessi rapporti di organismi internazionali lo confermano, dando atto che in Nigeria la maggior parte dei perpetratori restano impuniti (Amnesty International 2010)”*.

In ossequio a questa pronuncia, nel valutare 14 domande presentate da ricorrenti di origine nigeriana, il Tribunale ha riconosciuto loro la protezione sussidiaria, argomentando come segue: *“la violenza indiscriminata così accertata ormai su tutto il territorio nigeriano, in presenza di **plurimi conflitti interni non controllati dalle forze di polizia ed anzi spesso coinvolgenti gli stessi apparati statali al fianco dell’uno o dell’altro gruppo in conflitto obbliga il nostro Stato a concedere una forma di protezione in ossequio al principio del non refoulement**”*⁴¹. Le medesime decisioni si basano, oltre che sugli studi effettuati da organizzazioni a tutela dei diritti umani (Amnesty International, Human Rights Watch, Croce Rossa Internazionale), sulle informazioni riportate sul sito del Ministero degli Affari Esteri: *“i conflitti interni generalizzati in Nigeria vengono descritti sia in siti istituzionali sia di particolare rilievo internazionale”*.

In una decisione relativa ad un ricorrente di nazionalità tunisina, il Tribunale ha concesso la protezione sussidiaria sulla base della mancanza di un sistema repressivo funzionante nel Paese basandosi soprattutto, da quel che è stato possibile rilevare, sulla documentazione primaria e secondaria presentata dal difensore (rapporto Amnesty International 2011 sulla Tunisia, documentazione prodotta dall’UNHCR su episodi di violenza verificatisi in tale Paese, informazioni aggiornate riportate sul sito del Ministero degli Affari Esteri). Infatti, tale decisione **constata le condizioni di instabilità istituzionale in Tunisia e l’impossibilità per le autorità di proteggere i cittadini dalle violenze in corso nel Paese**.

Infine, si segnalano due casi in cui ha influito negativamente sull’esito del ricorso, il fatto che il ricorrente non abbia fornito chiarimenti in merito alla **mancata presentazione di una denuncia alla Polizia nei confronti dell’autore della persecuzione o del danno**. Tuttavia, lo stesso Tribunale in una decisione di riconoscimento della protezione sussidiaria ha rilevato che *“non appare implausibile la paura del ricorrente di denunciare i responsabili [dell’episodio di violenza lamentato], considerato il rischio effettivo della vita da lui corso”*.

³⁹ Direttiva 2011/95/UE, art 7: La protezione contro persecuzioni o danni gravi può essere offerta esclusivamente: a) dallo Stato; oppure b) dai partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio, a condizione che abbiano la volontà o la capacità di offrire protezione.

⁴⁰ Corte di Cassazione, sentenza n. 2294 del 25 gennaio 2012

⁴¹ Le decisioni di concessione della protezione sussidiaria sono analizzate nel paragrafo 2.4 (Accertamento del rischio di violenza indiscriminata).

2.2 - ASSENZA DI RISCHI NEL PAESE DI ORIGINE O ALTERNATIVA DELLA PROTEZIONE INTERNA

In 8 casi il fatto che i familiari continuino a vivere nel Paese di origine ha costituito uno dei motivi di diniego del riconoscimento della protezione internazionale.

In due decisioni relative a ricorrenti di origine kosovara, la permanenza della famiglia nel Paese ha rafforzato la valutazione del giudice rispetto all'insussistenza del rischio di violenza generalizzata: *“sono da pienamente condividere le valutazioni della Commissione anche in merito alla protezione sussidiaria, non essendovi una situazione di rischio grave e generalizzato nel Kosovo, dove peraltro continua a vivere indisturbata la famiglia”*.

Tuttavia, in uno degli 8 casi, nonostante i familiari si trovassero ancora nel Paese di provenienza (sebbene in una città diversa), viene riconosciuta la protezione per motivi umanitari a causa dell'insorgere del conflitto in Libia, dove il ricorrente risiedeva da anni.

Inoltre, **in 3 decisioni il timore di violenze nel Paese di origine non è ritenuto attendibile perché il ricorrente “ha continuato a vivere e lavorare nel proprio Paese senza problemi”** per un periodo di tempo successivo agli episodi di violenza lamentati oppure vi ha fatto ritorno, seppur per un breve lasso temporale, in seguito alla presentazione della domanda di asilo.

In 23 decisioni di rigetto è emerso il riferimento improprio da parte del Tribunale al concetto di “alternativa della protezione interna”⁴², giacché il giudice ha ritenuto che il ricorrente possa ottenere protezione adeguata in un'altra area del proprio paese. Tale concetto, come ribadito in più occasioni dalla Corte di Cassazione (a partire dall'ordinanza 2294/2012 del 25 gennaio 2012), non dovrebbe essere utilizzato in Italia, in quanto il nostro Paese non ha recepito la corrispondente disposizione della Direttiva Qualifiche⁴³. Se è vero che gli Stati hanno la facoltà, nel contesto dell'esame delle domande di protezione internazionale, di verificare se il richiedente possa avere accesso in maniera sicura ad un'altra area del suo Paese rispetto a quella di provenienza, è altrettanto vero che l'Italia ha scelto di non esercitare - in sede di recepimento della direttiva - tale facoltà. Pertanto, i giudici non avrebbero potuto fare riferimento a questo concetto. Tuttavia, in 23 delle decisioni esaminate (delle quali, peraltro, 14 sono successive alla predetta ordinanza) non mancano i riferimenti all'alternativa della protezione interna come una delle ragioni poste alla base del rigetto della domanda, **nei confronti di ricorrenti provenienti rispettivamente dalla Nigeria, dal Ghana, dal Senegal e dal Pakistan** (*“sono pienamente da condividere le valutazioni effettuate dalla CT anche quanto alla protezione sussidiaria ben potendo il ricorrente vivere in altri luoghi della Nigeria”*; *“[...] non essendo comunque egli legato a quelle particolari zone del territorio pakistano ove sarebbero avvenuti gli episodi in cui rimaneva personalmente coinvolto, ben potendo vivere altrove”*).

In ciascuna delle decisioni esaminate che si sono basate su tale concetto, **la “regione alternativa” dove il ricorrente potrebbe vivere in sicurezza non è stata meglio identificata**, in quanto i decisori si sono limitati a ritenere che lo stesso non sarebbe stato esposto al rischio di persecuzione o danno grave se si fosse stabilito “altrove” o “in altri luoghi” del Paese di provenienza. Inoltre, **in nessuna delle 23 pronunce vengono indicate le fonti di informazione sulla base delle quali viene effettuata tale valutazione**. In una decisione si precisa che ci si limita a confermare quanto deciso dalla Commissione Territoriale e, in particolare, quanto dichiarato dal ricorrente stesso.

Rispetto a 5 domande presentate da richiedenti asilo di origine ghanese si decide per il rilascio della protezione per motivi umanitari, sulla base della circolare ministeriale relativa all'Emergenza Nord Africa del 30 ottobre 2012, nonostante il riferimento alla protezione interna (*“ben potendo il ricorrente vivere in altre zone del Ghana”*). Se spesso accade che vi sia, da parte del legislatore, un'interpretazione restrittiva delle indicazioni contenute nelle direttive europee, affinché non venga limitata la sovranità nazionale, nei casi sopra citati è invece accaduto il contrario: il concetto di “alternativa della protezione interna” è stato infatti adottato dai giudici, ponendolo alla base del diniego di protezione, pur non essendo stato recepito dall'ordinamento italiano.

⁴² Per un approfondimento sull'applicazione in Italia dell'alternativa della protezione interna si veda European Council on Refugees and Exiles, *APAI/PA, Soggetti che offrono protezione e alternativa della protezione interna, rapporto paese, Italia, 2014*

⁴³ Direttiva 2011/95/UE art. 8 comma 1: Nell'ambito dell'esame della domanda di protezione internazionale, gli Stati membri possono stabilire che il richiedente non necessita di protezione internazionale se, in una parte del territorio del paese d'origine, questi: a) non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi; oppure b) ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi.

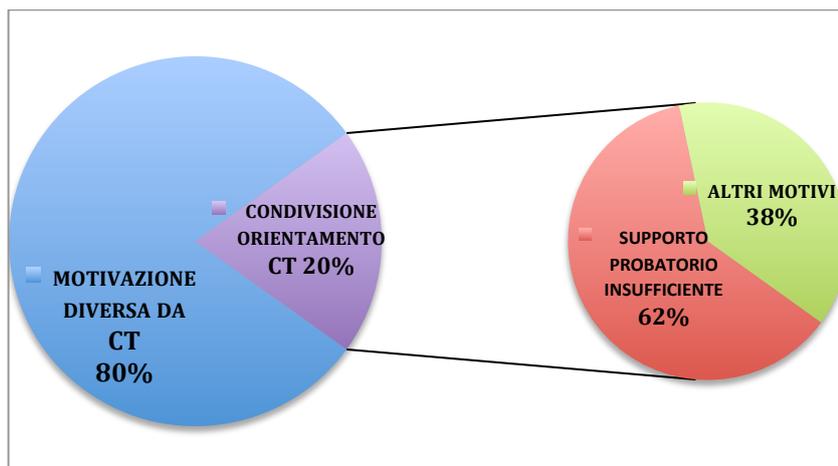
2.3 - ATTIVITÀ ISTRUTTORIA DEL TRIBUNALE

In 34 casi (20% delle 171 decisioni sul merito) il Tribunale si limita a “condividere l'orientamento della Commissione” ai fini del rigetto della domanda di protezione dello straniero, senza circostanziare più di tanto la decisione o fornire gli elementi di diritto alla base della stessa. Esemplicativa è una decisione di rigetto in cui si afferma che “la Commissione Territoriale svolgeva una approfondita audizione e un accurato esame delle circostanze addotte dal ricorrente. Il provvedimento contiene una analitica e precisa motivazione, basata sulle circostanze narrate dal ricorrente”. Tuttavia, la decisione della Commissione Territoriale a cui il Tribunale fa riferimento risulta al contrario, a nostro avviso, estremamente generica e concisa, limitandosi a constatare che: “Le vicende narrate alla base della motivazione che avrebbe causato il suo allontanamento dal Ghana si inquadrano in un ambito esclusivamente privato e per di più appaiono confuse, poco circostanziate, nel complesso non verosimili”.

Di queste 34 domande, 21 vengono rigettate specificando che il ricorrente non ha soddisfatto l'onere probatorio richiesto o non ha corredato la propria domanda con sufficienti riscontri. Viene quindi trascurato il fatto che, come previsto dall'art. 4 comma 1 della Direttiva Qualifiche⁴⁴ e specificato dalle linee guida predisposte dalla Commissione Nazionale, “benché l'onere della prova rimanga in linea di principio a carico del richiedente stesso, il dovere di accertare e valutare tutti i fatti pertinenti è condiviso tra il richiedente e lo Stato membro competente per l'esame della domanda”. Allo stesso modo, la Corte di Cassazione ha sancito che sussiste un'attenuazione dell'onere della prova a carico del richiedente, tenuto conto del ridotto grado di disponibilità obiettiva delle prove da parte di quest'ultimo, con conseguente attribuzione di tale onere a carico dell'organo competente a decidere⁴⁵. In particolare, nella sentenza n. 27310 del 2008, la Corte ha affermato che con l'art. 4 della Direttiva Qualifiche “risulta delineata una forte valorizzazione dei poteri istruttori della Commissione prima e del giudice poi, cui spetta il compito di cooperare nell'accertamento delle condizioni che consentono allo straniero di godere della protezione internazionale, acquisendo anche d'ufficio le informazioni necessarie a conoscere l'ordinamento giuridico e la situazione politica del Paese d'origine”⁴⁶.

Peraltro, in tre decisioni di rigetto in cui il Tribunale ha condiviso l'orientamento della Commissione, se da un lato si sottolinea che “non sussiste un reale pericolo” o “una situazione di violenza generalizzata nel Paese” e che “la Commissione non era tenuta a svolgere ulteriore attività istruttoria”, dall'altro non vengono indicate le informazioni sul Paese di origine o altre fonti reperite dal giudice a sostegno di tali affermazioni.

E' abbastanza allarmante rilevare come, in altre tre pronunce, non soltanto ci si limiti a confermare l'orientamento assunto dalla Commissione in un caso e dall'organo ministeriale deputato all'esame della domanda in Germania e in Francia negli altri due, ma anche che il diniego di protezione emesso in precedenza venga ritenuto dal giudice un elemento di prova della non fondatezza del timore di subire una persecuzione o un danno grave in caso di rimpatrio, condizionando di conseguenza la decisione dello stesso rispetto al rigetto della domanda: in questo modo, tuttavia, è come se il giudice si auto-precludesse la possibilità di esaminare ulteriori nuovi elementi sorti in seguito alla presentazione della prima istanza.



DECISIONI DI RIGETTO IN CUI IL TRIBUNALE SI LIMITA A CONDIVIDERE L'ORIENTAMENTO DELLA COMMISSIONE TERRITORIALE

⁴⁴ Direttiva 2011/95/UE, Art. 4, comma 1: Gli Stati membri possono ritenere che il richiedente sia tenuto a produrre quanto prima tutti gli elementi necessari a motivare la domanda di protezione internazionale. Lo Stato membro è tenuto, in cooperazione con il richiedente, a esaminare tutti gli elementi significativi della domanda.

⁴⁵ Cass., sentenza n. 27310 del 21 ottobre 2008; Cass. 17576/2010; Cass. n. 6879/2011; Cass. n. 2294/2012.

⁴⁶ Cass., sentenza n. 27310 del 21 ottobre 2008

Solo 5 decisioni, delle 171 esaminate, **fanno esplicito riferimento al dovere di cooperazione da parte del giudice** nell'accertamento dei fatti e alla maggiore ampiezza dei suoi poteri d'ufficio nell'ambito dell'esame delle domande di protezione. Tali decisioni hanno infatti riconosciuto ai ricorrenti la protezione sussidiaria, richiamando la giurisprudenza di legittimità⁴⁷ secondo la quale il giudice deve verificare la situazione del Paese ove dovrebbe essere disposto il rientro del ricorrente.

In soli 42 casi (25 % del totale) **vengono citate le fonti COI consultate dal giudice nell'ambito dell'attività di ricerca sul paese di origine del ricorrente**. Di queste 42, **20 decisioni riconoscono la protezione per motivi umanitari sulla base del comunicato di Amnesty International del 13 novembre 2012**⁴⁸ con il quale, pur non riconoscendo l'attualità del rischio nei rispettivi Paesi di origine, l'organizzazione denunciava, a seguito di una serie di visite effettuate in Libia tra maggio e settembre dello stesso anno, i rischi connessi a sfruttamento, torture e detenzioni arbitrarie per i cittadini stranieri residenti in Libia⁴⁹.

In 18 casi, tutti risalenti all'anno 2012, il giudice riconosce la protezione sussidiaria a ricorrenti di origine nigeriana sulla base della "situazione di violenza generalizzata" e dell'"instabilità politica" esistente nel Paese documentata sul sito del Ministero degli Affari Esteri, oltre che dai report di diverse organizzazioni a tutela dei diritti umani quali Human Rights Watch, Amnesty International e Croce Rossa Internazionale. In particolare, in una delle 18 decisioni si legge: *"peraltro gli stessi rapporti di organismi internazionali confermano che in Nigeria la maggior parte dei perpetratori restano impuniti"*.

In un'altra decisione riguardante un cittadino di origine nigeriana che proveniva dalla Libia, il giudice, basandosi sulle COI (in particolare Amnesty International e Viaggiare Sicuri), afferma che *"la violenza indiscriminata è accertata in tutto il territorio nigeriano, in presenza di plurimi conflitti interni"*. Quindi rilascia al ricorrente la protezione sussidiaria, ritenendo che *"è presupposto della concessione della protezione sussidiaria la situazione oggettiva del paese di origine, che supera di fatto la valutazione della condizione personale del ricorrente"*. Tuttavia, la giurisprudenza europea indicata dal giudice nella motivazione⁵⁰ ha precisato che tale ipotesi si verifica solo in via eccezionale, quando la situazione di violenza indiscriminata è talmente estrema da rendere superflua la prova da parte del ricorrente di essere specifico oggetto di minaccia.

Sono, al contrario, presenti **due decisioni in cui ci si basa sulle COI per rigettare la richiesta di protezione e condividere l'orientamento della Commissione**. Nella prima, di data tuttavia anteriore rispetto a quelle sopracitate (2010), viene infatti affermato che *"una nota del MAE ha escluso che in Nigeria vi sia una situazione di violenza indiscriminata da cui possa derivare un concreto pericolo per la ricorrente"*; nella seconda, riguardante il ricorso avviato da un richiedente di origini pakistane, si afferma che *"nei confronti del ricorrente non sembra sussistere una minaccia grave alla vita derivante da situazioni di conflitto armato in quanto le violenze descritte da Amnesty International e dal sito Viaggiare Sicuri sono circoscritte a zone del Pakistan diverse da quelle di appartenenza del ricorrente"*.

Infine, nel caso di un richiedente di nazionalità camerunense, se la Commissione si era basata unicamente sulla mancanza di credibilità del ricorrente e sulle contraddizioni tra la memoria personale allegata al C3 e quanto dichiarato in sede di audizione, il giudice riconosce che *"il racconto delle torture è verosimile e compatibile con la situazione carceraria del Camerun come risulta dai rapporti di organizzazioni internazionali a tutela dei diritti umani"* (anche se non viene specificato di quali organizzazioni si tratta).

⁴⁷ Nello specifico, le decisioni in esame hanno fatto riferimento alle seguenti sentenze: Cass. S.U 27310/2008 e alla Cass. Ord. 17576/2010.

⁴⁸ Amnesty International, *Libia, denuncia di Amnesty International: stranieri sottoposti ad abusi e sfruttamento*, reperibile su <http://www.amnesty.it/libia-stranieri-sottoposti-ad-abusi-e-sfruttamento>.

⁴⁹ Nel paragrafo 1.5 (Decisioni sul merito) è analizzato il riferimento al comunicato di Amnesty International nelle decisioni relative ai ricorrenti che rientrano nell' "Emergenza Nord Africa".

⁵⁰ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, 17 febbraio 2009. Per un approfondimento sulla protezione sussidiaria e la sentenza "Elgafaji" si rimanda al paragrafo 2.4 (Accertamento del rischio di violazione indiscriminata).

2.4 - ACCERTAMENTO DI UNA SITUAZIONE DI VIOLENZA INDISCRIMINATA

Il Tribunale ha accordato la protezione sussidiaria in 22 ricorsi e nella maggior parte dei casi sulla base dell'art.15 lett. c della Direttiva Qualifiche, ossia ritenendo che il ricorrente avrebbe rischiato, in caso di rientro nel paese di origine, di subire un grave danno inteso come una *“minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale”*.

Tale rischio è stato accertato **in 20 casi nei confronti di individui provenienti dalla Nigeria** e 14 di tali decisioni descrivono la violenza indiscriminata come *“presente su tutto il territorio nigeriano e consistente in plurimi conflitti interni non controllati dalle forze di polizia, anzi spesso coinvolgenti gli stessi apparati statali”*. Negli altri provvedimenti di accoglimento, invece, il Tribunale circoscrive la situazione di violenza indiscriminata a determinate area del Paese (Delta del Niger - nord del Nigeria) oppure nei confronti di determinate categorie di persone (conflitto etnico-religioso tra cristiani e musulmani). Quindi il Tribunale specifica alcuni elementi peculiari alla condizione personale del ricorrente che dimostrano come, da tale situazione di violenza, derivi una minaccia alla vita o all'incolumità di quest'ultimo. Ad esempio, nei confronti di un ricorrente di religione cristiana si afferma che la sua incolumità *“sarebbe minacciata per la sua sola presenza sul territorio nigeriano”*, oppure che la persona è *“più esposta a rischi”* essendo cristiana nonché moglie di un predicatore o, ancora, che il soggetto proviene da *“una delle zone più calde del paese”*.

A proposito del carattere individuale e grave della minaccia alla vita o alla persona, **in 16 provvedimenti è richiamata la sentenza “Elgafaji”** della Corte di Giustizia dell'Unione Europea⁵¹, ove si afferma che tale minaccia è provata, in via eccezionale, qualora il grado di violenza indiscriminata raggiunga un livello così elevato che la sola presenza dell'individuo nel paese in questione rappresenta di per sé un pericolo. Inoltre, nelle motivazioni del Tribunale viene menzionato anche un altro passaggio della sentenza C-465/07, secondo cui *“tanto più il richiedente è eventualmente in grado di dimostrare di essere colpito in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale, tanto meno elevato sarà il grado di violenza indiscriminata richiesto affinché egli possa beneficiare della protezione sussidiaria”*⁵².

Nella maggior parte dei ricorsi in questione (16 su 20) il Tribunale ha utilizzato delle COI (Country of Origin Information) al fine di accertare la situazione di violenza generalizzata in tale Paese: i rapporti annuali 2011 e 2012 di Amnesty International sulla Nigeria, insieme al sito “viaggiare sicuri” del Ministero degli Affari Esteri e, in un caso, i reports di “Human Rights Watch” e della Croce Rossa Internazionale. Inoltre, 5 decisioni fanno riferimento alla giurisprudenza di legittimità secondo la quale il giudice ha un dovere di cooperazione nell'accertamento dei fatti e una maggiore ampiezza dei suoi poteri di ufficio (S.U. 27310/2008) e che deve pertanto verificare la situazione nel Paese ove dovrebbe essere disposto il rientro (Cass. Ord. 17576/2010).

Oltre alla Nigeria, **in un provvedimento viene constatata una situazione di violenza indiscriminata anche in Tunisia**, in ragione delle condizioni di instabilità istituzionale ivi presenti e dell'impossibilità per le autorità di proteggere i cittadini dalle violenze in corso nel loro territorio. Il rischio per l'incolumità del ricorrente in questione viene provato dall'assalto subito nel suo appartamento e dalle minacce ricevute.

Le due restanti decisioni di accoglimento della richiesta di protezione sussidiaria tralasciano l'accertamento della situazione di violenza indiscriminata, incentrandosi esclusivamente sul pericolo grave per la vita del ricorrente in caso di rientro nel paese di origine. Tale rischio viene riconosciuto nei confronti di una donna nigeriana che, avendo denunciato e testimoniato in tribunale contro l'autore di un omicidio, era divenuta oggetto di continue minacce da parte di costui. Il Tribunale deduce l'impossibilità di avvalersi della protezione del proprio Stato sia in quanto l'omicida, in seguito alla denuncia, aveva ucciso il padre della ricorrente, sia sulla base di rapporti di organismi internazionali, i quali danno atto che in Nigeria *“la maggior parte dei perpetratori [di violenza] restano impuniti”*.

La seconda decisione concede la protezione sussidiaria a un membro della comunità sciita, proveniente da una zona del Pakistan a maggioranza sunnita. In particolare, il pericolo di grave danno per l'incolumità del ricorrente in caso di rimpatrio viene dimostrato dalle ripetute violenze perpetrate dai sunniti nei confronti suoi e di suo fratello.

Dalle motivazioni delle decisioni analizzate emerge che alcune di esse avrebbero potuto portare al riconoscimento dello status di rifugiato anziché alla concessione della protezione sussidiaria. Ci si riferisce ai provvedimenti in cui si accerta, in un determinato contesto socio-politico, una situazione di violenza dovuta a motivi religiosi, etnici e politici che pone in pericolo l'incolumità o la vita del soggetto a causa della sua fede, etnia o appartenenza politica. In questi casi il ricorrente rientrerebbe nella definizione di rifugiato, giacché sussiste il rischio individuale di persecuzione sulla base dei motivi sanciti dalla Convenzione di Ginevra. Esemplificativa è una decisione con la quale il Tribunale riconosce la protezione sussidiaria a un individuo di

⁵¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie, C-465/07, 17 febbraio 2009

⁵² C-465/07, paragrafo 39

religione cristiana e proveniente dal nord della Nigeria, motivando il rischio di grave violazione dei diritti fondamentali, e del suo stesso diritto alla vita, sulla base della ripetitività e gravità delle violenze generalizzate verificatesi in Nigeria (plurimi attacchi ripetuti in diverse chiese e contro cristiani del nord della Nigeria, che hanno causato la morte di centinaia di persone) e all'incapacità di tale Paese ad offrire protezione.

La tendenza degli Stati UE a concedere la protezione sussidiaria anche a persone che soddisfano i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato è stata già sottolineata in recenti ricerche⁵³. Ciò alimenta il rischio che la nozione di protezione sussidiaria possa sovrapporsi a quella enunciata dalla Convenzione di Ginevra, svuotando così quest'ultima del proprio significato⁵⁴. Tuttavia è la stessa Direttiva Qualifiche a vietare tale prassi, escludendo dalla definizione di "*persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria*" coloro che possiedono i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati⁵⁵ e affermando, quindi, la natura complementare della protezione sussidiaria rispetto allo status di rifugiato.

Si segnalano, inoltre, due decisioni in cui il Tribunale confonde le due forme di tutela internazionale in esame, giacché nel primo caso afferma che "*i fatti allegati dal ricorrente [...] non integrano evidentemente alcuna delle ipotesi previste dalla Convenzione di Ginevra al fine del riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria*" e nel secondo caso ritiene che "*difetta ogni presupposto della Convenzione di Ginevra, non sussistendo alcun elemento riferibile all'esistenza di un danno grave, concreto, correlato al suo rientro in patria*".

Passando ai ricorsi in cui, invece, il Tribunale non ritiene sussistente la situazione di violenza indiscriminata, un primo dato da evidenziare è che **solo in due decisioni si ricorre alle COI per accertare la sicurezza del paese di origine** e, quindi, rigettare la richiesta di protezione sussidiaria⁵⁶. Su 171 provvedimenti analizzati, **42 negano la presenza di una situazione di violenza indiscriminata nel paese di origine del ricorrente** (Pakistan 13; Ghana 11; Nigeria 7; Senegal 4; Egitto e Kosovo 2; Tunisia, Algeria e Iraq 1). In particolare, in due casi il Tribunale utilizza il dato che la famiglia del ricorrente "*continua a vivere indisturbata*" in Kosovo per confermare l'assenza di una situazione di rischio grave e generalizzato in tale territorio. Oppure, in un provvedimento riguardante il Pakistan, circoscrive le violenze a zone diverse da quelle di appartenenza del ricorrente e, quindi, afferma che nei confronti di quest'ultimo "*non sembra sussistere una minaccia grave alla vita derivante da situazioni di conflitto armato*". Tuttavia **il principale motivo alla base dei rigetti della protezione sussidiaria è l'individuazione da parte del Tribunale di una zona sicura nel paese di origine del ricorrente, nella quale egli può vivere**⁵⁷. Infatti, il giudice utilizza in 25 decisioni, seppure non esplicitamente, il concetto di "*protezione alternativa interna*" definito dall'art. 8 della Direttiva 2011/95/UE, affermando che non vi è una situazione di rischio grave e generalizzato in Ghana (9 casi), Pakistan (7), Nigeria (6) e Senegal (3), giacché il ricorrente può vivere al sicuro in altre zone di questi Paesi.

Focalizzandosi sui ricorsi presentati dai nigeriani, emerge che il Tribunale è giunto a conclusioni diverse nel valutare casi obiettivamente simili. Infatti, **la situazione presente in Nigeria nel periodo che va dal 2011 al 2012 è stata descritta in 13 decisioni come una condizione di violenza indiscriminata in tutto il territorio nigeriano, mentre in 6 provvedimenti non è stata ritenuta sussistere, in tale Paese, una situazione di rischio grave e generalizzato**. Ciò ha portato a conclusioni opposte in casi del tutto simili, poiché la protezione sussidiaria è stata concessa nel primo gruppo di decisioni e negata nel secondo.

Infine, si segnala che **in tre ricorsi il giudice non ha ritenuto di riconoscere la protezione sussidiaria principalmente per un'erronea interpretazione dell'ipotesi di grave danno derivante da violenza indiscriminata**. Infatti, nei primi due casi il Tribunale, disattendendo la giurisprudenza europea, ha affermato che "*una situazione di generale insicurezza o di crisi nel Paese di origine non può poi supportare il riconoscimento della protezione internazionale*". Nel terzo caso è la decisione della Commissione Territoriale, confermata nella sentenza del Tribunale, a sostenere che, ai fini della concessione della protezione sussidiaria "*è assolutamente necessario che il richiedente dimostri di essere maggiormente esposto, a livello individuale e in rapporto alla generalità dei connazionali, ai pericoli derivanti dalla situazione di conflittualità*". Quindi, nelle prime due decisioni il Tribunale esclude totalmente la possibilità che la protezione sussidiaria possa essere riconosciuta in casi di violenza indiscriminata mentre nella terza decisione afferma la necessità che il ricorrente dimostri, oltre la situazione di violenza indiscriminata, anche il carattere individuale del pericolo nei suoi confronti, al fine di soddisfare i requisiti di cui all'art. 15 lett. c della Direttiva Qualifiche. Entrambe le interpretazioni sono in contrasto con la pronuncia *Elgafaji* di cui sopra, la quale, essendo una sentenza pregiudiziale della Corte di Giustizia, obbliga gli Stati membri ad applicare e interpretare la normativa europea in oggetto così come stabilito dalla Corte.

⁵³ UNHCR, *Safe at Last? Law and practice in selected EU member States with respect to asylum-seekers fleeing indiscriminate violence*, Giugno 2011; UNHCR, *Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, Novembre 2007;

⁵⁴ Nota dell'UNHCR, *La protezione sussidiaria secondo la 'Direttiva Qualifiche' nel caso di persone minacciate da violenza indiscriminata*, p. 4

⁵⁵ Direttiva 95/2011, Art. 2 lett. f)

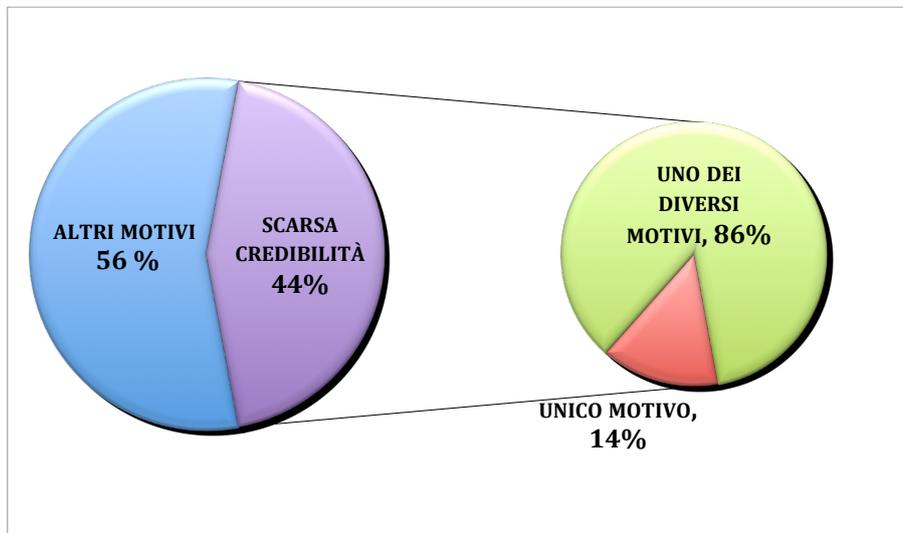
⁵⁶ Si rimanda al paragrafo 2.3 (Attività istruttoria del Tribunale) per l'analisi sull'utilizzo delle COI da parte del giudice.

⁵⁷ Per un approfondimento sul concetto di "alternativa della protezione interna" si rimanda al paragrafo 2.2 (Assenza di rischi nel Paese di origine o alternativa della protezione interna).

3) LA VALUTAZIONE DELLA CREDIBILITÀ DEL RICORRENTE

3.1) INCIDENZA DELLA CREDIBILITÀ DEL RICORRENTE SULL'ESITO DEL RICORSO

Sui 171 ricorsi contenenti una decisione sul merito, **76 hanno avuto esito negativo rispetto alla richiesta di protezione internazionale, a motivo dell'asserita "scarsa credibilità" del ricorrente**. Di queste 76 decisioni, la mancanza di credibilità ha costituito l'unica ragione fondante nel 14% dei casi (11 decisioni), mentre ha rappresentato soltanto uno dei diversi elementi su cui si è basata la decisione del Tribunale per i restanti 65 casi.



I DINIEGHI FONDATI SULLA SCARSA CREDIBILITÀ DEL RICORRENTE

All'interno delle 11 pronunce adottate ponendo a fondamento soltanto la mancanza di credibilità del ricorrente (rispetto ai motivi e alle modalità dell'allontanamento dal Proprio Paese di origine), in 6 casi è stato tuttavia ritenuto opportuno il rilascio della protezione per motivi umanitari, in linea con la Circolare ministeriale del 30 ottobre 2012⁵⁸ e con il comunicato di Amnesty International del 13 novembre 2012⁵⁹.

In 4 altri casi distinti, pur reputando che lo status di rifugiato non potesse essere riconosciuto a motivo della scarsa credibilità del ricorrente, il Tribunale ha tuttavia riconosciuto la protezione sussidiaria a causa della situazione di violenza generalizzata derivante dal conflitto interno esistente in Nigeria⁶⁰.

E' interessante segnalare che in un caso il giudice ha ritenuto di accogliere la domanda e conseguentemente riconoscere la protezione per motivi umanitari, nonostante la scarsa credibilità del ricorrente, ritenendo che tale mancanza fosse da attribuire alla **condizione di analfabetismo** dello stesso e non dovesse pertanto essere presa in considerazione. Viene in questo modo dato spazio, seppur in maniera indiretta (non costituendo la condizione di analfabetismo un motivo di persecuzione, ma soltanto un elemento utile ai fini della valutazione della credibilità del richiedente), a ciò che prevede l'art. 4, comma 3, lett. c) della Direttiva 2001/95, ove si specifica che: *"l'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione [...] della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età"*.

⁵⁸ Ministero dell'Interno, Circolare n. 5426/CN del 30.10.2012, Emergenza Nord Africa – Procedura informatizzata "Vestanet C3 – gestione Nord Africa. Per la descrizione di tale Circolare, si rimanda al paragrafo 1.5 (Decisioni sul merito).

⁵⁹ Amnesty International, *Libia, denuncia di Amnesty International: stranieri sottoposti ad abusi e sfruttamento*, reperibile su <http://www.amnesty.it/libia-stranieri-sottoposti-ad-abusi-e-sfruttamento>. Per una descrizione di tale comunicato si rimanda al paragrafo 1.5 (Decisioni sul merito) pp. 12-13

⁶⁰ L'accertamento della situazione di violenza generalizzata viene esaminato nel paragrafo 2.4 (Accertamento di una situazione di violenza indiscriminata).

3.2 - L'ACCERTAMENTO DEL REQUISITO DELLA CREDIBILITÀ DEL RICORRENTE

Solo in due decisioni viene citato dal giudice l'articolo 4 della Direttiva 2011/95 che dovrebbe costituire il riferimento normativo per valutare la credibilità del richiedente asilo (e, successivamente, del ricorrente).

In particolare, è degna di considerazione una decisione del Tribunale nella quale appare evidente come il requisito della "credibilità" viene interpretato dal giudice in maniera particolarmente restrittiva al fine di rigettare la domanda di protezione. Infatti, nel caso di un ricorrente di origine nigeriana, il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato viene motivato unicamente riferendosi al fatto che *"lo straniero ha riferito in maniera generica i motivi del suo allontanamento dalla Nigeria facendo riferimento a circostanze non congruamente descritte e piuttosto contraddittorie"*. Allo stesso modo, rispetto al riconoscimento in second'ordine della protezione sussidiaria, si legge: *"quando taluni aspetti o elementi delle dichiarazioni non sono suffragati da prove essi possono essere considerati veritieri alla sola condizione che [testo dell'art. 3 paragrafo 5 del d.lgs. 251/2007]. Nel caso di specie, le dichiarazioni del ricorrente sono contraddittorie, confuse e poco circostanziate [...] e questi non ha compiuto alcuno sforzo per circostanziarle, evitando anche di comparire all'udienza fissata senza alcuna giustificazione"*.

Il giudice, tramite tale argomentazione, pare basarsi soltanto sulla scarsa credibilità del ricorrente e sulla genericità delle sue affermazioni senza dare atto delle indagini che avrebbero dovuto essere svolte, sulla base dell'art. 4, comma 3, lett. a) e c) della Direttiva Qualifiche, sul Paese di origine e sulla situazione individuale del richiedente⁶¹.

Come evidenziato in giurisprudenza⁶², l'organo decisore non può formare il proprio convincimento soltanto sulla credibilità soggettiva del richiedente e sull'adempimento, da parte di quest'ultimo, dell'onere di comprovare il suo timore di persecuzione (c.d. "fumus persecutionis"), essendo al contrario tenuto a verificare la sussistenza di persecuzione sulla base di informazioni oggettive esterne relative alla situazione nel Paese di provenienza. Soltanto l'ascrivibilità o meno del timore di persecuzione al richiedente può essere basata su elementi di valutazione personale quali, tra gli altri, la credibilità delle sue dichiarazioni.

Peraltro, **in ben 73 casi** (il 42 % delle 171 decisioni di merito) **il Tribunale si limita a valutare il racconto del richiedente "vago" e "lacunoso" e, di conseguenza, poco credibile**, senza tuttavia includere alcun rimando all'art. 4, comma 5 della Direttiva Qualifiche (sforzo compiuto dal richiedente per circostanziare la domanda, elementi in possesso prodotti, domanda presentata in maniera tempestiva)⁶³. **In 7 casi, invece, viene considerato soltanto lo sforzo compiuto dal richiedente per circostanziare i fatti, ritenuto tuttavia non sufficiente per l'accoglimento della domanda.**

⁶¹ Direttiva 2011/95/UE, Art. 4, par. 3: l'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione: a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e relative modalità di applicazione; (...) c) della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave;

⁶² Cass., sentenza n. 26056 del 23 dicembre 2010; Cass., sentenza n. 17576 del 27 luglio 2010; Tribunale di Napoli, ordinanza n. 21251/2014 R.G. del 4 marzo 2015. Sul tema anche UNHCR, Hungarian Helsinki Committee, *Credibility Assessment in Asylum Procedures*, Budapest, 14-15 gennaio 2015.

⁶³ Direttiva 2011/95/UE, Art. 4 comma 5: Quando gli Stati membri applicano il principio in base al quale il richiedente è tenuto a motivare la sua domanda di protezione internazionale e qualora taluni aspetti delle dichiarazioni del richiedente non siano suffragati da prove documentali o di altro tipo, la loro conferma non è comunque necessaria se sono soddisfatte le seguenti condizioni: a) il richiedente ha compiuto sinceri sforzi per circostanziare la domanda; b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una spiegazione soddisfacente dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi; c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso di cui si dispone; d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto buoni motivi per ritardarla; e e) è accertato che il richiedente è in generale attendibile.

3.3 - GLI ELEMENTI SU CUI SI FONDA L'ACCERTAMENTO DELLA MANCANZA DI CREDIBILITÀ

Focalizzando la nostra attenzione sulle 76 decisioni di rigetto fondate sulla non credibilità del ricorrente, vediamo che in 17 di esse (più del 20 % dei 76 casi predetti), **la tardiva presentazione della domanda costituisce una delle ragioni primarie sulle quali si basa il diniego di protezione.** In particolare, si segnalano 3 decisioni in cui il giudice ha indicato in maniera generica ed erronea la data di presentazione della domanda, constatando che essa era stata presentata “dopo oltre un anno” dall’ingresso in Italia, quando in verità due ricorrenti avevano richiesto asilo solo 5 mesi dopo il loro arrivo e il terzo dopo appena 30 giorni. La gravità dell’errore materiale risiede nel fatto che sulla base di esso il giudice ha dedotto la strumentalità del ricorso, affermando che *“la richiesta di protezione presentata dopo oltre un anno induce a far ritenere pretestuoso il ricorso”*. Inoltre, due delle decisioni in questione hanno la medesima motivazione, inclusa l’erronea omissione dell’avverbio di negazione “non”: infatti nella decisione si legge che *“la ricostruzione dell’attacco armato è, poi, identica alla versione fornita da altro richiedente asilo, il che fa presumere fortemente che si tratti di modalità veritiere [sic!]”*. Tale affermazione, oltre a contenere un errore monogenetico da cui deduciamo il “copia e incolla” della motivazione⁶⁴, è fallace anche a livello sostanziale poiché le vicende raccontate dai due ricorrenti, in riferimento agli attentati subiti in Pakistan, risultano differenti sia nel verbale di audizione della Commissione Territoriale che nel ricorso presentato dall’avvocato.

In 5 casi la richiesta di protezione viene valutata come strumentale ad evitare il trattenimento nel CIE, l’allontanamento o il rimpatrio, senza che il rigetto della stessa venga motivato rispetto al pericolo in caso di rientro nel Paese d’origine. Infatti, in tali decisioni il giudice deduce la strumentalità del ricorso principalmente sulla base del dato temporale secondo cui la domanda è stata presentata dal ricorrente “solo in occasione del trattenimento nel CIE” oppure “solo dopo essere stato raggiunto dal provvedimento di espulsione”⁶⁵.

In 3 decisioni il fatto che il ricorrente abbia risieduto in Italia in un periodo antecedente alla presentazione della domanda e, in due di questi casi, abbia già richiesto protezione in occasione del suo primo ingresso, **costituisce una delle cause di rigetto della domanda.** In particolare, si segnala una decisione in cui il Tribunale, partendo dal presupposto che *“in precedenza la domanda di asilo del ricorrente non era stata accolta essendo basata su presupposti già valutati come infondati”*, afferma che *“conseguentemente, non essendo emersi ulteriori, diversi elementi che possano essere considerati ai fini dell’accoglimento del ricorso, occorre ribadire che nella fattispecie, ora come allora, difettano i presupposti delle ipotesi previste dalla Convenzione di Ginevra”*. Il giudice giunge a tale conclusione, e quindi rigetta il ricorso, senza che nel testo della decisione emerga alcun riferimento a ulteriori e diversi elementi alla base della seconda domanda di asilo, né alcuna valutazione sulla situazione nel Paese d’origine del richiedente, eventualmente mutata.

In ben 16 casi la protezione non viene riconosciuta sulla base del fatto che il ricorrente “nulla riferisce in ordine alle proprie modalità di sostentamento in Italia” (in tre di questi, l’aver commesso reati o l’aver subito condanne costituisce, peraltro, un motivo determinante per il diniego della protezione)⁶⁶. Non si comprende tuttavia quale sia la connessione, a livello giuridico, tra la mancanza di elementi provanti il proprio sostentamento (ed eventuale integrazione sul territorio) e la possibilità, da parte del giudice, di concedere una forma di protezione, internazionale o umanitaria.

In 6 ricorsi la **mancata comparizione del ricorrente all’audizione dinanzi alla Commissione Territoriale o all’udienza dinanzi al giudice** ha portato il Tribunale a ritenere non autentico il pericolo lamentato dal ricorrente o non sufficienti gli sforzi da parte di quest’ultimo a circostanziare la domanda. In particolare, in due decisioni il Tribunale motiva il rigetto del ricorso esclusivamente sulla base del fatto che il ricorrente, per due o tre volte, non si è presentato davanti alla Commissione Territoriale per rendere l’audizione, senza addurre giustificazioni a riguardo. In tali decisioni si afferma quindi che *“non risulta una situazione di reale pericolo”* per il ricorrente qualora ritorni nel suo Paese, senza richiamare né la documentazione presentata nel ricorso relativa alla situazione di instabilità sociopolitica dello Stato in questione, né quanto dichiarato dal ricorrente al momento della presentazione della domanda, in riferimento ai pericoli a cui sarebbe esposto ove rientrasse nel suo Paese.

⁶⁴ In filologia l’errore monogenetico è quell’errore che mette in sicura relazione i testimoni nei quali compare poiché è altamente improbabile che i due trascrittori lo abbiano compiuto in modo indipendente l’uno dall’altro. Si veda a riguardo Alfredo Stussi, *Introduzione agli studi di filologia italiana*, 2011, pp.103-104. Analogamente possiamo affermare con certezza la sussistenza di una relazione tra le decisioni che contengono tale tipologia di errore.

⁶⁵ Le decisioni del Tribunale nei confronti di ricorrenti trattenuti nei CIE sono analizzate nel paragrafo 1.6 della presente ricerca

⁶⁶ Sull’esito dei ricorsi presentati da ricorrenti imputati o condannati per reati di diritto comune si veda paragrafo 2.1 della presente ricerca

Dalla descrizione finora svolta dei principali motivi che hanno indotto il Tribunale a considerare non credibile il ricorrente, notiamo che essi riguardano quasi esclusivamente il comportamento tenuto da quest'ultimo una volta giunto in Italia (tardiva presentazione della domanda; nessuna dichiarazione in ordine alle modalità di sostentamento in Italia; mancata comparizione in audizione o in udienza). Al contrario, l'art. 4 della Direttiva Qualifiche richiede che l'esame della domanda di protezione internazionale debba prevedere la valutazione, in primo luogo, "di tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine", "delle dichiarazioni e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente" e "della situazione individuale e delle circostanze personali" di quest'ultimo⁶⁷. Tutt'al più, alcuni degli elementi descritti in precedenza relativi al comportamento del ricorrente, possono essere considerati per confermare le dichiarazioni di quest'ultimo, sulla base dell'art. 4 comma 5, qualora la domanda di protezione non risulti sufficientemente suffragata da prove documentali o di altro tipo⁶⁸.

Continuando con l'analisi dei 76 dinieghi basati sulla mancanza di credibilità, vediamo che in 7 decisioni il ricorrente viene ritenuto poco credibile a causa delle **contraddizioni tra gli elementi riportati all'interno del c.d. modello C3 e quelli presentati in sede di audizione davanti alla Commissione**. Se è vero che uno degli aspetti su cui si basa l'accertamento della credibilità è la coerenza interna del racconto (coerenza delle dichiarazioni), appare piuttosto improprio che in una delle decisioni del Tribunale si motivi la mancanza di credibilità del ricorrente sulla base del fatto che lo stesso non ha segnalato al momento della formalizzazione della domanda e della compilazione del C3 i timori che ha successivamente circostanziato durante l'intervista in Commissione. E' infatti noto che l'esame della domanda da parte della Commissione sia funzionale a dare la possibilità al richiedente di dettagliare le ragioni della propria fuga e della connessa richiesta di protezione. Come evidenziato dall'UNHCR, "una dichiarazione può essere credibile anche se il richiedente fornisce informazioni in un'intervista successiva in cui fornisce un resoconto completo e accurato"⁶⁹. La ragione di tale ritardo potrebbe infatti essere imputabile al fatto che il richiedente sia stato riluttante, per diversi motivi, a parlare liberamente al momento della compilazione del C3⁷⁰. Peraltro, lo stesso dettato dell'art. 4 della Direttiva Qualifiche si limita a prevedere che l'organo deputato all'esame della domanda debba tenere in considerazione le dichiarazioni del richiedente, senza effettuare alcun riferimento ad eventuali omissioni sulla storia da parte dello stesso, al momento dell'ingresso sul territorio nazionale⁷¹.

Infine, il Tribunale ha ritenuto non credibile il ricorrente a causa dell'**incertezza di quest'ultimo nel fornire le date** in cui si sono verificati gli episodi di persecuzioni o di violenza (5 decisioni), o a causa della **non plausibilità delle modalità e dell'itinerario del viaggio del ricorrente verso l'Italia** (4 decisioni). Tuttavia, la Commissione Nazionale nelle linee guida precisa che "l'impossibilità di ricordare o fornire tutte le date e i dettagli minori, così come piccole inconsistenze, vaghezze, o affermazioni non materialmente corrette possono essere prese in considerazione al momento della decisione sulla credibilità, ma non sono certo fattori decisivi"⁷².

⁶⁷ Direttiva 2011/95/UE, Art. 4, par. 3, lett. a), b), c).

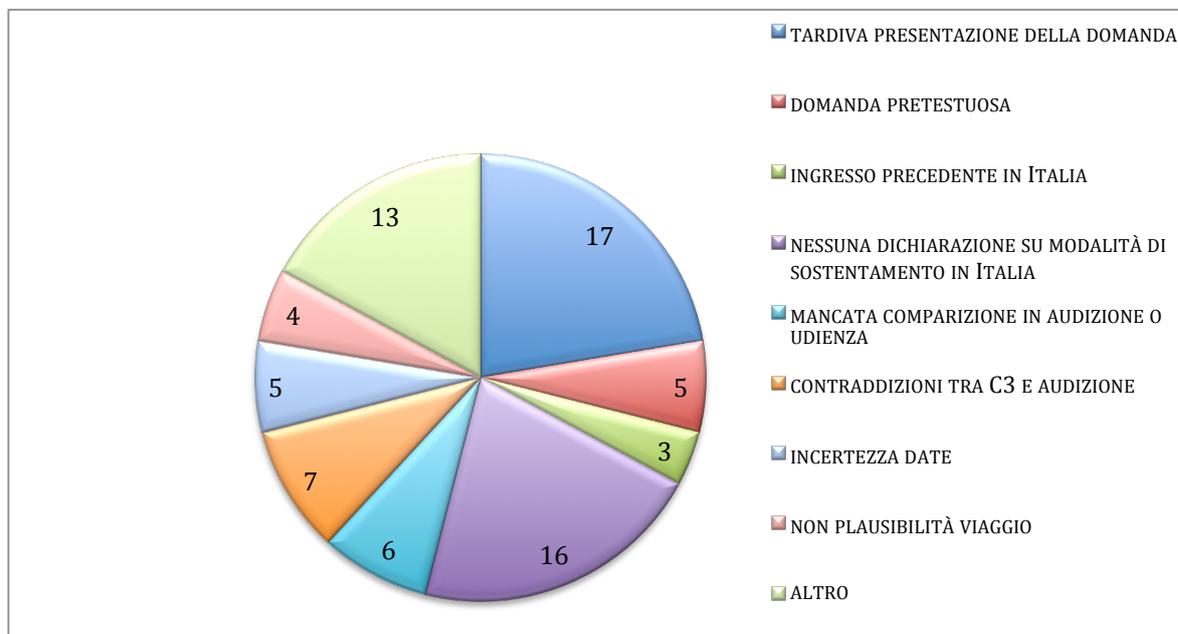
⁶⁸ Direttiva 2011/95/UE, Art. 4, par. 5. Vedi nota 63

⁶⁹ UNHCR, *Intervistare i richiedenti asilo*, in <https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a165df0b80eeaac70003d4/6intervistare-i-richiedenti-asilo.pdf>

⁷⁰ A riguardo, si segnala la decisione *V.L. c. Svizzera* (262/205) del 20 novembre 2006, in cui la Commissione contro la tortura (CATC) afferma che il fatto di non dire subito alcune cose dolorose o difficili non è segno di non credibilità o strumentalità della richiesta.

⁷¹ Direttiva 2011/95/UE, Art. 4, par. 3: l'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione: b) della dichiarazione e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente che deve ancora render noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi.

⁷² Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, Linee guida per la valutazione delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato, 2004, p. 38, [http://www.rechten.vu.nl/en/Images/Italy%20-%20Att_7_NC_Guidelines_2005%20\(2\)_tcm23-236599.pdf](http://www.rechten.vu.nl/en/Images/Italy%20-%20Att_7_NC_Guidelines_2005%20(2)_tcm23-236599.pdf)



DINEGGI FONDATI SULLA NON CREDIBILITÀ DEL RICORRENTE

3.4 - VALUTAZIONE DELLA CREDIBILITÀ IN RIFERIMENTO A SPECIFICI MOTIVI DI PERSECUZIONE

Rispetto alla **valutazione della credibilità del ricorrente in riferimento alla religione**, degna di nota è una decisione di rigetto del Tribunale nei confronti di un richiedente di origine nigeriana, nella quale si afferma che *“la Commissione ha già svolto accurata audizione e attività istruttoria”*. Ma la Commissione si era limitata a considerare vaghe, prive di riscontri e nel complesso non credibili le dichiarazioni rese, in particolare riguardo al timore di subire persecuzioni, in quanto cristiano, da parte della setta segreta “Supreme Ogboni Confraternity” (di cui faceva parte il padre del ricorrente e al quale lo stesso avrebbe dovuto succedere come primogenito), evidenziando che *“non risulta che la setta faccia sacrifici umani né l’obbligo per il primogenito di farne parte”*.

Riguardo a tale decisione si pongono due ordini di questioni: la prima è che, come già segnalato, sia l'autorità amministrativa, sia il giudice, sono tenuti a svolgere un ruolo attivo nell'istruzione della domanda, mediante l'esercizio di poteri-doveri d'indagine. Dato che in questo caso il giudice si limita a confermare l'orientamento della Commissione, viene naturale chiedersi se e quale attività istruttoria sia stata condotta da quest'ultima riguardo all'effettiva presenza della società segreta sopra citata, alle sue caratteristiche e alle eventuali pratiche di natura rituale condotte dai suoi membri. In effetti, non vi è traccia delle ricerche effettuate dalla Commissione, né è possibile stabilire quali fonti di informazione siano state prese in considerazione. Peraltro, il giudice aggiunge che *“la Commissione territoriale non era certamente tenuta a svolgere altri atti di istruzione”*.

La seconda considerazione è che se è vero che sussistono delle difficoltà legate al reperimento di materiale informativo attendibile ed aggiornato inerente la diffusione di pratiche rituali/religiose nel Paese di provenienza (in questo caso la Nigeria), è anche vero che il Tribunale non dovrebbe scartare l'ipotesi di una persecuzione di carattere religioso (nella prassi spesso più difficile da dimostrare), basandosi unicamente sulla mancanza di evidenza fornita dal ricorrente. Come nella decisione qui presa in esame, anche in un'altra analoga si legge che: *“non è stato fornito alcun elemento o dimostrazione dei motivi religiosi che giustificerebbero il riconoscimento della protezione internazionale, in particolare non è stata data prova dell'appartenenza ad una famiglia tenuta ad obblighi sacerdotali pagani presso il villaggio d'origine”*. I poteri istruttori del Tribunale non dovrebbero inoltre essere inficiati dalla difficoltà a comprendere pratiche culturalmente distanti e complesse, riducendole a questioni di natura privata (*“il richiedente ha evidenziato segni sul petto procuratigli dallo zio, mostrando esiti di tipo rituale, ma quanto esposto è riconducibile a dissidi di tipo familiare”*), fermo restando che, ove venisse accertata l'incapacità da parte dello Stato di provenienza di tutelare le vittime di maltrattamenti inerenti questioni religiose, seppur in ambito familiare, si potrebbe configurare una persecuzione ai sensi della Convenzione di Ginevra.

Peraltro, la linea di demarcazione tra persecuzione per motivi di carattere religioso e persecuzioni legate all'appartenenza ad un determinato gruppo sociale potrebbe risultare in determinate circostanze assai labile e va, pertanto, accuratamente individuata. E' ormai ben noto che diverse forme di persecuzione presentano natura culturale e collettiva: il richiedente potrebbe risultare vittima di violenze fisiche o psicologiche proprio in quanto appartenente ad un determinato insieme di persone condividenti le stesse caratteristiche, siano esse sociali, politiche o religiose. Da qui l'importanza di sfruttare la possibilità, riconosciuta dalla Direttiva 2013/32/UE al personale incaricato di decidere sulle domande di asilo, "di consultare esperti, laddove necessario, su aspetti particolare come quelli d'ordine medico, culturale, religioso, di genere o inerenti ai minori"⁷³.

Per quanto riguarda la **valutazione della credibilità del ricorrente in relazione all'orientamento sessuale**, degna di nota è una pronuncia emessa nei confronti di un richiedente di origine tunisina nella quale si dichiara che *"dall'audizione del ricorrente non si ricava alcun elemento idoneo a rendere credibile la dichiarazione di omosessualità: non ha saputo riferire il nominativo di associazioni o locali per omosessuali a Rimini, città che egli dichiara di frequentare abitualmente. Il dato che dal matrimonio è nata una figlia non contribuisce a suffragare la sua dichiarazione di omosessualità"*.

Tale decisione non pare tenere in debito conto *in primis* dell'imbarazzo che il richiedente potrebbe provare durante l'audizione, né delle barriere culturali che potrebbero impedirgli di parlare apertamente di tale orientamento. Inoltre, come è stato di recente affermato dalla Corte di Giustizia, sarebbe stato rilevante verificare non se il ricorrente avesse effettivamente l'orientamento sessuale che sosteneva di avere, ma piuttosto se fosse riuscito a rendere plausibile la propria appartenenza ad un gruppo sociale, ai sensi dell'articolo 10, par. 1, lett. d) della Direttiva Qualifiche, o che gli autori della persecuzione lo considerassero come tale, ai sensi dell'art. 10, par. 2, della stessa direttiva⁷⁴.

E' evidente che solo raramente i richiedenti asilo possono fornire la prova della propria omosessualità in maniera diversa dal rendere dichiarazioni per cui, nel momento in cui la credibilità generale del richiedente asilo sia stata dimostrata, lo stesso dovrebbe poter godere del beneficio del dubbio. Pertanto, il fatto che non sia stato in grado di rispondere a domande relative ad *"associazioni per omosessuali a Rimini"* non può costituire, di per sé, un motivo sufficiente per concludere che il ricorrente non sia credibile, in quanto tale modo di procedere sarebbe contrario a quanto richiesto dall'articolo 4, paragrafo 3, lettera c) della direttiva 2011/95, nonché dall'articolo 13, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2013/32⁷⁵.

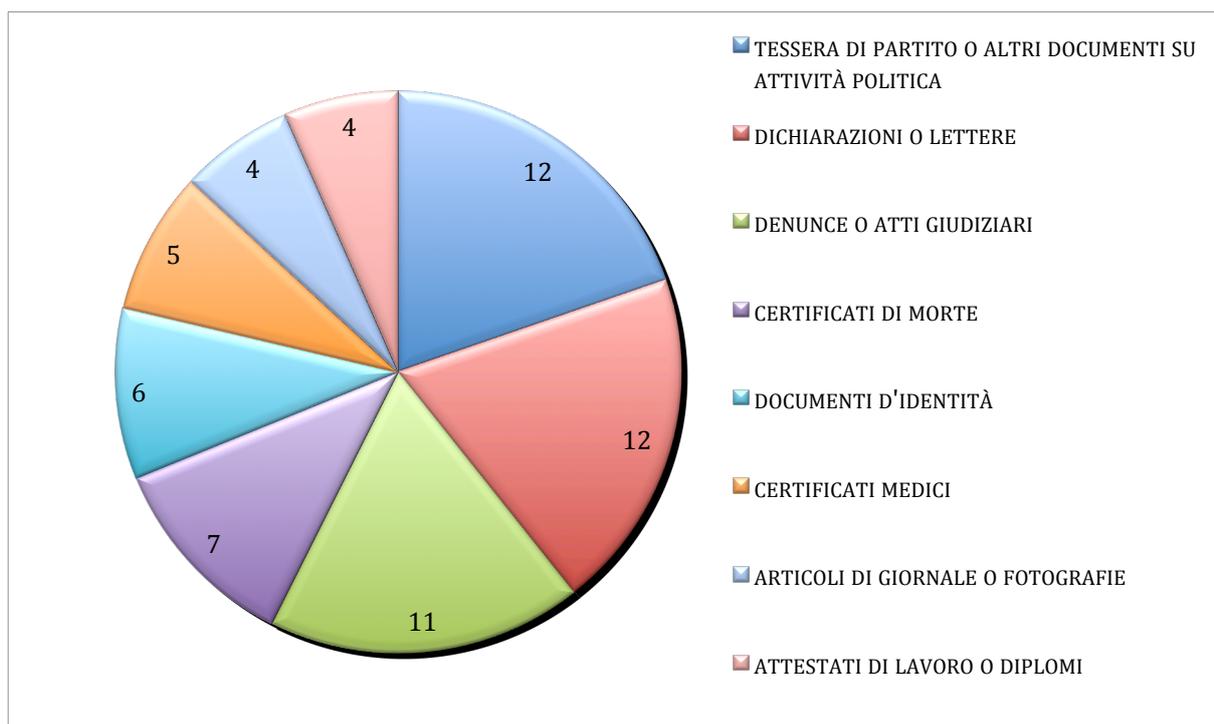
⁷³ Direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, art. 10, par. 3 lett d)

⁷⁴ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza nelle cause da C-148/13 a C-150/13 A, B, C / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 2 dicembre 2014, Lussemburgo.

⁷⁵ Direttiva 2011/32/UE, art. 15 par. 3 "Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché il colloquio personale si svolga in condizioni che consentano al richiedente di esporre in modo esauriente i motivi della sua domanda. A tal fine gli Stati membri: a) provvedono affinché la persona incaricata di condurre il colloquio abbia la competenza per tener conto del contesto personale e generale in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità sessuale o la vulnerabilità del richiedente".

3.5 - VALUTAZIONE DELLE PROVE PRODOTTE IN GIUDIZIO DAL RICORRENTE

Soltanto per 35 ricorsi dei 171 esaminati sono stati depositati documenti che provengono dal Paese di origine del ricorrente, a supporto della veridicità della storia (cosiddetti **documenti primari**): tessere di partito o altri documenti comprovanti l'attività politica del ricorrente o di un suo familiare, o l'appartenenza a un determinato partito politico (12); dichiarazioni o lettere di familiari, legali, o rappresentanti o membri della comunità del ricorrente attestanti i motivi della fuga di quest'ultimo (12); denunce alla polizia, ordinanze di arresto, condanne o altri atti giudiziari che vedono coinvolto il ricorrente (11); certificati di morte di familiari o amici (7); passaporti o carte d'identità (6); certificati medici attestanti le violenze subite dal ricorrente (5); articoli di giornali o fotografie a prova dei fatti alla base della domanda di asilo (4); attestati di lavoro o diplomi dimostranti la presenza del ricorrente nel Paese in questione o i motivi alla base del rischio di persecuzione (4).



DOCUMENTI PRIMARI ALLEGATI AI RICORSI

In 9 dei 35 ricorsi suddetti (25,7%), i documenti primari sono stati decisivi all'esito positivo del ricorso, mentre nei restanti casi tale documentazione è stata ritenuta insufficiente (ad esempio, in riferimento ad un Diploma di Master rilasciato su carta intestata da un College pakistano, il Tribunale ha affermato che *"non è neppure dato sapere con certezza se il ricorrente nel gennaio-febbraio 2005 si trovasse effettivamente in Pakistan, non essendo certo prova sufficiente il documento relativo ad una asserita partecipazione ad un corso di Computer"*) o **inattendibile** (perché i documenti prodotti sono privi di data o sottoscrizione o, nel caso delle denunce presentate nel proprio Paese dal ricorrente, mancano i timbri o l'intestazione).

Inoltre in due ricorsi la documentazione prodotta, se da un lato ha offerto un riscontro al reale accadimento dei fatti narrati dal ricorrente, dall'altro ha introdotto elementi a sfavore della credibilità di quest'ultimo (nel primo caso perché la data del battesimo riferita dall'interessato è diversa da quella risultante dal documento della parrocchia, nel secondo perché sono emerse delle discrepanze tra la versione della vicenda narrata dal ricorrente e quella provata dalla documentazione).

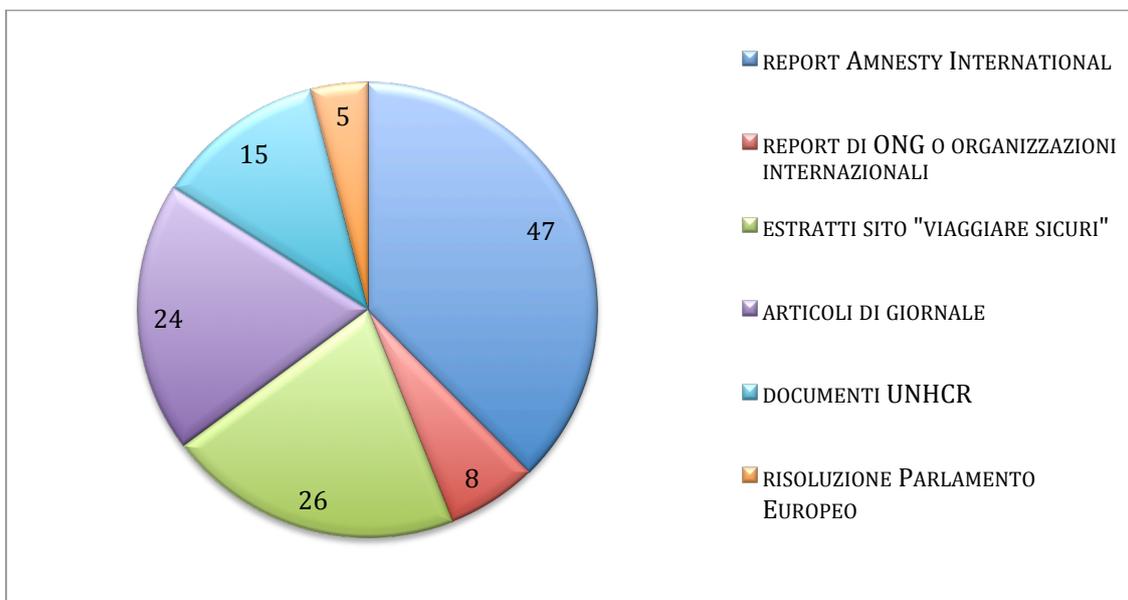
D'altra parte, **in 5 delle 171 decisioni esaminate la mancata esibizione di specifici documenti primari, attestanti il ricovero ospedaliero del ricorrente nel Paese di origine o l'esistenza di un procedimento penale a carico dell'interessato, ha rappresentato il principale motivo di inattendibilità di quest'ultimo e, quindi, di rigetto del ricorso.**

Certamente più ricca è la “**documentazione secondaria**”, ovvero quella prodotta in Italia: tali documenti, essendo per lo più rintracciabili dal legale di riferimento e, di conseguenza, più facilmente producibili in giudizio, **sono rinvenibili nel 61 % delle 171 decisioni sul merito (104)**.

Tra la documentazione secondaria allegata al ricorso, troviamo soprattutto quella relativa al Paese di origine del ricorrente: i rapporti di Amnesty International (47 casi) o di altre ONG o organizzazioni internazionali(8); le informazioni e gli avvisi diffusi dal Ministero degli Affari Esteri, tramite il sito internet “viaggiare sicuri” (26); gli articoli di giornali internazionali o stranieri (24); le raccomandazioni e i comunicati dell’UNHCR (15); le risoluzioni del Parlamento Europeo (5).

Sempre all’interno della “documentazione secondaria” meno utilizzati sono i documenti inerenti la vita del ricorrente in Italia: nello specifico troviamo contratti di lavoro, attestati di frequenza di stage, corsi di formazione o di lingua italiana e certificati di partecipazione ad attività di associazioni del territorio (16); atti di matrimonio e stato di famiglia, permessi di soggiorno o di protezione rilasciati ai familiari (5).

Infine, in 10 ricorsi vengono esibite delle perizie medico-legali attestanti le torture subite dal ricorrente, o delle relazioni cliniche sullo stato di salute e sulle condizioni di vulnerabilità psicologica del soggetto in questione. Tuttavia, in 8 casi su 10 esse non vengono prese in considerazione dal Tribunale e, in particolare, in una decisione si afferma che *“la valutazione medica su cui si basa la difesa accerta la compatibilità delle cicatrici con ferite da taglio, dà per accertata la veridicità del racconto del richiedente e valuta attendibile il rapporto di causalità fra tale racconto e gli esiti fisici rinvenuti sul suo corpo; non vi è alcuna ricostruzione analitica della presumibile data di insorgenza delle ferite, né se tutte possano ritenersi contestuali”*. Soltanto in due casi le certificazioni mediche vengono valutate come un elemento probatorio affidabile, a integrazione delle dichiarazioni coerenti e precise rese in giudizio: una perizia medico-legale inerente i maltrattamenti subiti nelle carceri libiche da un ricorrente di origine ghanese; la relazione psicologica nonché i certificati medici attestanti le torture subite da un ricorrente camerunense.



DOCUMENTI SECONDARI ALLEGATI AL RICORSO

In 68 dei 104 ricorsi contenenti la documentazione secondaria, il Tribunale ha ritenuto tali prove insufficienti a supportare la domanda di asilo, nonostante 19 di essi fossero accompagnati anche da documenti primari e in 30 ricorsi erano stati depositati numerosi documenti secondari.

Si segnala in particolare il caso di un poliziotto iracheno appartenente alla minoranza curda che, al fine di provare il rischio di persecuzione da parte di gruppi terroristici arabi, ha allegato al ricorso 4 documenti primari (documento di identità, tesserino di riconoscimento della polizia, certificato medico attestante la morte del fratello, volantino contenente minacce dirette al ricorrente) e ben 35 documenti secondari (20 articoli di giornale, 2 comunicati rispettivamente dell’UNHCR e dell’Agenzia parlamentare per l’informazione politica ed economica, un dossier dell’osservatorio di politica internazionale e un estratto dal sito viaggiare Sicuri.it). Tuttavia, la decisione su tale ricorso non fa alcun richiamo alla documentazione prodotta dal ricorrente e afferma, in maniera estremamente sintetica, che *“Non emergono i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato politico né per l’asilo politico costituzionale. Non sono emersi elementi tali da far ritenere che, qualora ritornasse in Iraq, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno ovvero di essere sottoposto a ‘trattamenti inumani e degradanti’. La vicenda non integra gravi motivi di carattere umanitario tali da giustificare il riconoscimento della p.u.”*.

Dall'analisi dei ricorsi che hanno avuto esito negativo, nonostante l'esibizione di prove documentali, emerge che queste ultime non hanno avuto alcuna influenza sulla decisione, la quale si è basata, invece, su circostanze – anche singole - giudicate dal Tribunale sfavorevoli all'accoglimento del ricorso. In particolare, ha pesato sulla decisione il fatto che la domanda è stata presentata in ritardo o è stata ritenuta strumentale, la famiglia del ricorrente viveva ancora nel Paese in questione o il Giudice ha qualificato come sicura una determinata area dello Stato di origine del ricorrente⁷⁶.

D'altra parte, è interessante evidenziare **quattro pronunce nelle quali la documentazione esibita ha pesato considerevolmente sulla decisione di accoglimento adottata dal giudice.**

Nel primo caso, la complessiva credibilità della narrazione per una richiedente asilo di origine nigeriana è considerata suffragata dalla documentazione allegata (dichiarazione di un legale di Benin City, denuncia della richiedente alla polizia di Benin City, dichiarazione resa dalla stessa di fronte alla Corte di Giustizia di Edo State), in quanto *“la ricorrente, tramite la suddetta documentazione, ha prodotto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda”*. Si aggiunge anche che *“l'avvenuto deposito solo in fase di ricorso non ne inficia l'attendibilità trattandosi di documenti che provengono da un paese (Nigeria) dove è nota la difficoltà di ottenerli/spedirli”*. Di conseguenza, il Tribunale riconosce alla richiedente la protezione sussidiaria.

Nel secondo caso, la copiosità e l'affidabilità delle prove di carattere primario e secondario prodotte da un richiedente asilo proveniente dal Camerun (tessera del partito FSD⁷⁷ appartenente al padre del ricorrente, rinvio a giudizio del ricorrente davanti alla Corte Penale del Tribunale di Grande Istanza, diploma da meccanico, mandato di arresto provvisorio, lettera della Lega Camerunese dei diritti umani, rapporto sulle violazioni dei diritti umani della Lega Camerunese dei diritti umani, estratto dal sito “Journal le Messenger”, estratto dal sito cameroonwebnews.com, certificati medici e di battesimo), conducono il giudice a riconoscere lo status di rifugiato.

In una terza pronuncia, il Tribunale concede a un richiedente asilo di origine ghanese la protezione per motivi umanitari sulla base dell'abbondante documentazione relativa al tempo di permanenza ed integrazione dello stesso in Libia (attestato di lavoro prestato per Direzione generale per l'agricoltura in Libia, attestato di lavoro per azienda edilizia a Tripoli, carta identità libica), oltre che sulla scia della circolare ministeriale che raccomandava il riconoscimento della protezione per motivi umanitari a tutti coloro rientranti nell'ENA e di altre sentenze analoghe.

Sebbene non sia chiaro, sul totale delle decisioni esaminate, quale sia il criterio utilizzato dai giudici per valutare la documentazione presentata dai ricorrenti, le tre pronunce sopra esaminate conducono a ritenere che gli organi decisori si siano fondati, in modo particolare, sulla copiosità delle fonti di informazione fornite dalla difesa, oltre che dei documenti riguardanti la sfera privata e legale del/della richiedente.

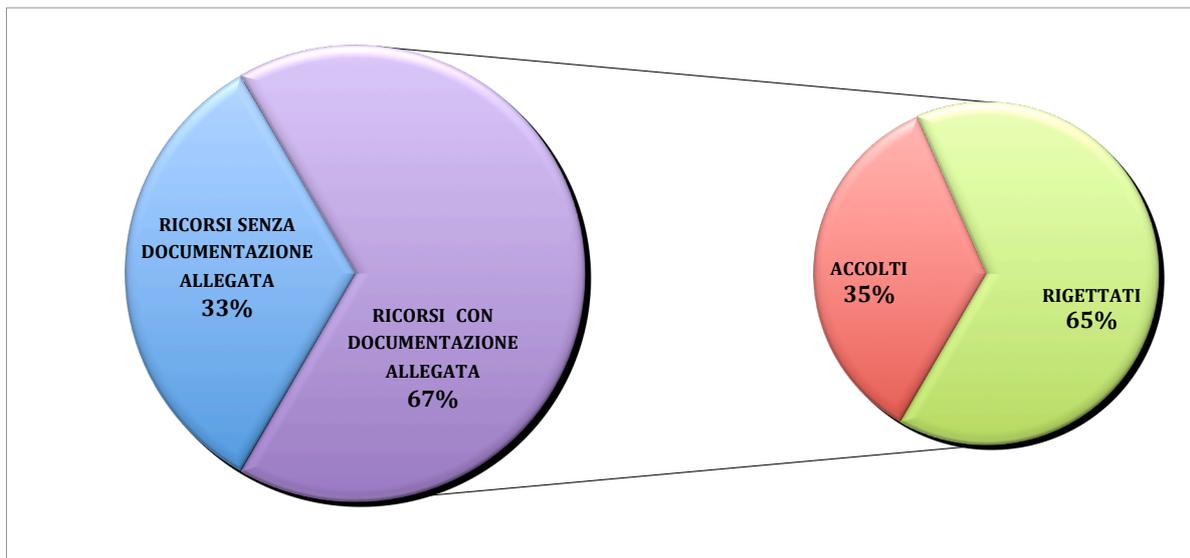
Inoltre, degna di interesse è una decisione del Tribunale che, sulla base del riconoscimento al fratello del ricorrente della protezione sussidiaria, viene motivata in questi termini: *“non è contraddittorio affermare che le famiglie del suo villaggio non hanno subito violenza ma che sono state oggetto di minacce, né che il ricorrente non ha mai sentito personalmente minacce alle altre famiglie mentre è stato minacciato ripetutamente in proprio, né che non sapendo leggere e scrivere non era in grado di sapere a che titolo suo fratello avesse il permesso di soggiorno in Italia [...]. Il permesso di soggiorno del fratello prodotto davanti al giudice riscontra significativamente le sue dichiarazioni. Tutte queste cose consentono di ritenere attendibili le sue dichiarazioni e quindi sussistente il pericolo di grave danno per la sua incolumità in caso di rientro in Pakistan dove sia suo fratello che lui stesso hanno ripetutamente subito violenze da parte di un gruppo religioso antagonista”*. In tale modo viene messo in luce il principio secondo il quale il timore di subire persecuzioni risulta fondato quando altri membri dell'ambiente sociale o familiare ne siano già stati vittime.

In conclusione, vediamo che **114 ricorsi**, dei 171 esaminati, **contengono documenti primari e/o secondari e**, di questi 114, **40 hanno avuto esito positivo mentre 74 si sono conclusi con una decisione di rigetto**. Quindi, il tasso di accoglimento dei ricorsi contenenti prove documentali (35%) è leggermente inferiore rispetto a quello relativo al totale delle decisioni di merito analizzate nella nostra ricerca (36%)⁷⁸. Questi dati confermano ulteriormente la tendenza del Tribunale a dare poca rilevanza, ai fini della decisione, alla documentazione esibita dal ricorrente a supporto della sua domanda.

⁷⁶ Si rimanda al paragrafo 2.2 (Assenza di rischi nel Paese di origine o alternativa della protezione interna) per un'analisi sulle decisioni fondate sulla presenza della famiglia del ricorrente nel Paese di origine o sul concetto di “alternativa della protezione interna”.

⁷⁷ Il Fronte social-democratico era il principale partito di opposizione del Camerun.

⁷⁸ Circa l'esito dei ricorsi si rimanda al paragrafo 1.5 (Sentenze sul merito) della presente ricerca.



ESITI DEI RICORSI CON DOCUMENTAZIONE ALLEGATA

Occorre, tuttavia, distinguere dalla generalità dei ricorsi contenenti prove documentali, quelli presentati da persone in accoglienza ENA. In 52 dei 74 ricorsi “ENA” sono stati depositati documenti secondari e in 8 di questi erano allegati anche documenti primari. L’esito di tali ricorsi è stato di riconoscimento della protezione sussidiaria in 8 casi (il 15,4%), della concessione della protezione umanitaria in 26 casi (50%) e di rigetto nei restanti 18 ricorsi (34,6%). Non si discosta molto da tali percentuali l’esito dei ricorsi “ENA” in cui non sono stati allegati documenti primari o secondari: su 22 ricorsi 4 si sono conclusi con il riconoscimento della protezione sussidiaria (18,2%), 14 con la concessione della protezione umanitaria (63,6%) e 4 con il rigetto del ricorso (18,2%).

CONCLUSIONI

Il lavoro di ricerca svolto presso il Tribunale di Bologna nel periodo tra il 2013 e il 2014, e relativo a 233 decisioni emesse dal Tribunale stesso essenzialmente tra il 2011 e il 2013, consente di mettere in luce alcune specifiche e ricorrenti disfunzionalità che, in queste conclusioni, vengono per maggiore chiarezza ricondotte essenzialmente a cinque ambiti.

Per quanto riguarda la **valutazione dei fatti pertinenti che riguardano i Paesi di origine**, il rapporto evidenzia nella maggior parte dei casi un'**attività istruttoria carente**. Talvolta i giudici si sono affidati a fonti di informazione di dubbia pertinenza quali il sito del Ministero degli Affari Esteri "viaggiare sicuri", chiaramente volto a fornire indicazioni ai cittadini italiani che intendano recarsi in determinati Paesi esteri e, di conseguenza, poco utilizzabile nel contesto, totalmente differente, della protezione internazionale. In altre occasioni, come si è constatato nel caso della Nigeria, si sono limitati a riconoscere la protezione internazionale sulla base della "situazione di violenza generalizzata" esistente nel Paese, senza tuttavia operare le dovute distinzioni tra le rispettive regioni di provenienza dei richiedenti: se, infatti, è ampiamente riscontrabile la persistenza di un alto livello di rischio e conflittualità in determinate aree della Nigeria, quali il nord-est e in particolare negli Stati di Borno, Yobe ed Adamawa, tale rischio non si registra, tuttavia, in tutto il resto del Paese⁷⁹.

In secondo luogo, **la valutazione della situazione individuale e delle circostanze personali in cui si trova il richiedente protezione internazionale al momento della decisione sul ricorso è apparsa in certi casi "frettolosa"** e ha portato i giudici a definire come "di natura privata" *tout court* alcune circostanze (come ad esempio violenze intra-familiari o dispute fra gruppi di persone) che in linea teorica ben potrebbero – in assenza di un'adeguata protezione da parte degli organi statali – essere alla base di persecuzioni meritevoli di protezione ai sensi della Convenzione di Ginevra. In generale, è apparsa nettamente prevalente una valutazione incentrata sul Paese di origine piuttosto che sulle (anziché in aggiunta alle) circostanze personali del ricorrente.

Il terzo ambito – che è strettamente legato ai primi due – è relativo all'attività istruttoria sulla **possibilità del richiedente di avvalersi della protezione da parte delle autorità del suo Paese**. I pochi riferimenti a tale aspetto fondamentale che abbiamo riscontrato nelle ordinanze del Tribunale **si limitano a considerare sufficiente il fatto che, nel Paese di origine, determinati atti siano penalmente perseguibili o esista un sistema repressivo funzionante**, spesso senza citare le fonti attraverso cui si è arrivati a tale convincimento.

Le modalità per valutare la credibilità o meno del ricorrente costituiscono un quarto ambito di problematicità. Se da un lato il tempo intercorso fra l'ingresso in Italia e la presentazione della domanda di protezione internazionale può costituire un elemento a sfavore del richiedente, dall'altro riteniamo che la tardiva presentazione della domanda non possa costituire un elemento decisivo su cui basare il diniego della protezione. Lo stesso dicasi per altri aspetti emersi nelle decisioni esaminate e che hanno portato ad una complessiva valutazione di non credibilità del ricorrente, come il non aver saputo fornire indicazioni sulle modalità di sostentamento in Italia o l'essere caduto in contraddizioni con quanto riferito davanti alla Commissione o nella domanda di protezione internazionale (mod. C3) o ancora le incertezze relative alle date in cui si sarebbero verificati gli atti di persecuzione. La letteratura internazionale sul tema ha infatti ampiamente dimostrato, oramai da tempo, l'ambivalenza del concetto di credibilità come categoria giuridica, suscettibile di letture arbitrarie qualora non si tenga conto dei molteplici fattori che concorrono nella percezione (da parte dei decisori) e nella rappresentazione (da parte di richiedenti asilo e ricorrenti) dell'affidabilità personale⁸⁰.

Infine, **abbiamo rilevato in certi casi un'interpretazione erronea della norma**. E' il caso ad esempio dell'applicazione del concetto di "alternativa della protezione interna" che, pur previsto dal diritto dell'Unione Europea (come facoltativo, non obbligatorio), non è stato recepito dal legislatore italiano e non è dunque applicabile nel nostro Paese, come confermato in diverse occasioni dalla Cassazione⁸¹. E' il caso anche dell'interpretazione del concetto di danno grave in situazioni di violenza indiscriminata (art. 14 lett. c, d. lgs. 251/2007): in alcuni casi infatti, i giudici hanno escluso che una situazione di generale insicurezza nel Paese di origine possa supportare il riconoscimento della protezione sussidiaria, contrariamente quindi a quanto affermato, seppur in via eccezionale, dalla pronuncia Elgafaji della Corte di Giustizia UE.

⁷⁹ United States Department of State, 2012 Country Reports on Human Rights Practices - Nigeria, 19 April 2013, <http://www.refworld.org/docid/517e6df818.html>

⁸⁰ Rosemary Byrne, "Assessing Testimonial Evidence in Asylum Proceedings: Guiding Standards from the International Criminal Tribunals", *International Journal of Refugee Law*, vol. 19, n. 4, 2007, pp. 609-638.

⁸¹ Si veda su questo il par. 2.2 (Assenza di rischi nel Paese di origine o alternativa della protezione interna).

RACCOMANDAZIONI

Nonostante questa ricerca sia limitata al solo Tribunale di Bologna, riteniamo che le criticità evidenziate possano essere in realtà riscontrate nella maggior parte dei Tribunali. Ad esempio, attività istruttorie carenti a fronte di uno scarso riconoscimento delle differenze culturali e di una sommaria conoscenza dei contesti di origine; eccessiva importanza assegnata ad aspetti legati alla credibilità del richiedente/ricorrente (come coerenza della testimonianza attraverso il tempo, o tempestività nella rivelazione di eventi di natura traumatica) a discapito di un esame approfondito della documentazione primaria o secondaria prodotta; e decisioni di ricorso che si limitano a reiterare le argomentazioni espresse nelle decisioni della Commissione Territoriale senza alcuna valutazione aggiuntiva, sono limiti segnalati non solo in altri paesi europei, ma più in generale nel sistema internazionale di asilo. Per quanto riguarda l'Italia, l'impianto complessivo che richiede l'assunzione di decisioni complesse in tempi sempre più rapidi⁸² e con strumenti e conoscenze che talvolta si rivelano inadeguati, consente di immaginare con una certa ragionevolezza che i limiti riscontrati presso il Tribunale di Bologna possano dunque ritrovarsi anche altrove. Pur essendo trascorsi alcuni anni dal periodo in cui sono state assunte le decisioni analizzate, il sistema del ricorso non ha subito modifiche significative, e la tematica del nostro approfondimento risulta ancora attuale. D'altro canto però, il tema della protezione internazionale ha assunto, in questi ultimi anni, dimensioni molto importanti per numero e caratteristiche del fenomeno. Se da un lato condividiamo la necessità di ridurre i tempi necessari alla definizione delle controversie in materia di protezione internazionale, dall'altro riteniamo assolutamente necessario un **innalzamento della qualità del sistema complessivo**, che a nostro avviso non può non passare da:

- l'istituzione, all'interno dei Tribunali, di **organi giurisdizionali specializzati** e competenti a decidere in via primaria sui ricorsi in materia di protezione internazionale, composti da giudici adeguatamente formati;
- la programmazione regolare, anche in collaborazione con organizzazioni internazionali, Università o centri/associazioni di ricerca, di **giornate di formazione e aggiornamento per i giudici** chiamati a decidere sui ricorsi in questa materia;
- la frequente **consultazione, da parte dei giudici, di esperti** sul Paese di origine interessato, nonché esperti su aspetti di carattere sanitario, culturale, religioso, di genere o inerenti i minori;
- il ricorso ad **interpreti linguistico-culturali** abilitati e adeguatamente formati

⁸² Si veda il nuovo art. 19 co. 9 d.lgs. 150/2011 introdotto in seguito all'entrata in vigore del d.lgs 142/2015