

*Protezione internazionale: sul ricorso tardivo e sulla cd. via di fuga interna*

Trib. Milano, sez. I civile, ordinanza 17 luglio 2012 (est. M. Flamini).

**Protezione internazionale – Provvedimento della Commissione Territoriale – Lingua – Mancata traduzione – Conseguenze – Ammissibilità dell'opposizione tardiva – Decorrenza – Dal momento in cui il richiedente ha avuto conoscenza del contenuto del provvedimento (nel caso di specie, Nigeria)**

*In materia di protezione internazionale, le norme che prevedono la necessità di traduzione dei provvedimenti emessi nei confronti dello straniero nella prima lingua indicata dallo stesso od, in mancanza, in una delle lingue veicolari (inglese, francese, spagnolo o arabo) secondo l'indicazione di preferenza fornita dal medesimo (art 10 commi 4 e 5 D.Lgs. n. 25/2008), sono norme imperative quale garanzia - imposta dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali e dalle norme comunitarie - di pieno espletamento delle possibilità di difesa del destinatario dell'atto, la cui violazione comporta la nullità dell'atto e giustifica la tardività dell'impugnazione, il cui termine decorre dal momento in cui l'opponente abbia potuto avere una adeguata conoscenza della natura dell'atto e del rimedio avverso lo stesso proponibile.*

**Protezione internazionale – Via di fuga interna – Art. 8 DIR 2004/83/CE – Omessa trasposizione da parte del dlgs 251 del 2007 – Effetti – Criterio non vincolante per il diritto interno (nel caso di specie, Nigeria)**

*L'[art. 8 della direttiva 2004/83/CE](#) recante norme sulla qualifica di rifugiato e sulla protezione minima riconosciuta prevede che "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 egli non abbia fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corra rischi effettivi di subire danni gravi e se è ragionevole attendere dal richiedente che si stabilisca in quella parte del paese. Nel valutare se una parte del territorio del paese d'origine è conforme al paragrafo 1, gli Stati membri tengono conto delle condizioni generali vigenti in tale parte del paese nonché delle circostanze personali del richiedente all'epoca della decisione sulla domanda". La norma in esame della direttiva lascia dunque agli stati membri la facoltà se trasporta o meno del proprio ordinamento: nel caso dell'Italia, la attuazione della direttiva è avvenuta tramite il [D.Lgs. n. 251 del](#)*

2007 che non ha ripreso la disposizione dell'art. 8 della direttiva. Come riconosciuto dalla Cassazione (16.2.2012 n. 2294) “ciò significa che quella disposizione non è entrata nel nostro ordinamento e non costituisce dunque un criterio applicabile al caso di specie”.

(Massime a cura di Giuseppe Buffone – Riproduzione riservata)

#### IN FATTO E DIRITTO

Con ricorso ex art. 35 D.L.vo 25/08 proposto in data 22.10.2010 ..., cittadina della Nigeria (nata a ..., .., come risulta dal certificato di nascita allegato al ricorso introduttivo) ha proposto opposizione avverso il provvedimento della Commissione Territoriale per il Riconoscimento dello *Status* di Rifugiato di Milano (provvedimento del 12.5.2010 notificato il 14.5.2010) aveva rigettato la sua richiesta di protezione internazionale.

Il ricorrente ha eccepito la violazione dell'art. 10 D.Lgs. 25/2008, per essere stato il provvedimento di diniego e la notifica emessi solo in italiano e non in una lingua conosciuta alla ricorrente, chiedendo l'ammissione del ricorso tardivo proposto. Nel merito ha evidenziato di essere fuggita dalla Nigeria per sottrarsi alle persecuzioni del gruppo ..., per mano dei quali entrambi i genitori erano stati uccisi. Ha poi evidenziato che tornando nel suo Paese, e precisamente nel Delta del Niger, avrebbe corso un rischio effettivo di un grave danno, proprio in ragione della violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato esistente nella zona del Delta del Niger.

La Commissione Territoriale, non costituitasi in giudizio, ha trasmesso gli atti relativi al procedimento svoltosi dinanzi ad essa.

Il P.M. ha ricevuto rituale notifica del ricorso introduttivo.

Nell'udienza in camera di consiglio dopo aver sentito la ricorrente ed il suo difensore, il giudice (diverso dall'odierno decidente) ha rimesso la causa in istruttoria per acquisire informazioni relative alla lingua in cui era stato notificato il provvedimento di diniego alla ricorrente. Indi, all'udienza del 19.9.2012 il giudice si è riservato la decisione.

Il ricorso, proposto ai sensi dell'art. 35 del D.Lvo 28.1.2008 n. 25 (Attuazione della Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, applicabile nella versione antecedente alle modifiche introdotte dal D.Lgs. 150/2011 ai procedimenti pendenti, come quello in esame, in virtù del disposto dell'art. 36) è fondato e merita accoglimento.

In primo luogo, in merito alla tempestività dell'opposizione si osserva quanto segue.

Espone la difesa della ricorrente che il provvedimento di diniego della protezione internazionale era stato emesso solo in lingua italiana, non conosciuta dalla ... e che, pertanto, la stessa aveva presentato opposizione subito dopo aver appreso il contenuto dello stesso (grazie all'intervento del difensore e di un mediatore culturale).

Per tale motivo, non aveva compreso il significato del provvedimento, emesso il 12.5.2010 e notificato due giorni dopo, e chiedeva di essere rimesso in termini per l'impugnazione (il ricorso è stato depositato il 22.11.2010).

Tale censura merita accoglimento.

Le norme che prevedono la necessità di traduzione dei provvedimenti emessi nei confronti dello straniero nella prima lingua indicata dallo stesso od, in mancanza, in una delle lingue veicolari (inglese, francese, spagnolo o arabo) secondo l'indicazione di preferenza fornita dal medesimo (art 10 commi 4 e 5 D.Lgs. n. 25/2008), sono norme imperative quale garanzia - imposta dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali e dalle norme comunitarie - di pieno espletamento delle possibilità di difesa del destinatario dell'atto, la cui violazione comporta la nullità dell'atto e giustifica la tardività dell'impugnazione, il cui termine decorre dal momento in cui l'opponente abbia potuto avere una adeguata conoscenza della natura dell'atto e del rimedio avverso lo stesso proponibile (principi pacifici nella giurisprudenza della suprema Corte: v. Cass. n. 18493 del 2011, n. 24170 del 2010, 17908 del 2010, 17572 del 2010, 11005 del 2010, ecc.).

Nel caso di specie, in ragione del fatto che la ricorrente non parla la lingua italiana (come testimoniato dal verbale di audizione dinanzi alla Commissione) e che la stessa era arrivata in Italia solo da sei mesi, appare del tutto verosimile che la ... abbia pienamente avuto contezza del significato del provvedimento solo quando si è rivolto alle organizzazioni che tutelano i diritti dei migranti e vi prestano assistenza. Sussistono, pertanto, i presupposti per il riconoscimento dell'ammissibilità del ricorso tardivo proposto dalla ricorrente.

Ai sensi dell'art. 2 del D.Lvo 19.11.2007 n. 251, che dispone, conformemente alla Convenzione sullo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28.7.1951 e ratificata con L. 24.7.1954 n. 722, rifugiato è il cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o non vuole avvalersi della protezione di tale Paese. Il successivo art. 3 dispone che, ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato o dell'attribuzione della protezione sussidiaria, il richiedente debba presentare tutti gli elementi e la documentazione necessaria a motivare la relativa domanda. Ai sensi degli art. 5 e 7 del medesimo D.Lvo, ai fini della valutazione della domanda di protezione internazionale, gli atti di persecuzione paventati debbono essere sufficientemente gravi, per natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, potendo assumere, tra le altre, la forma di atti di violenza fisica o psichica, di provvedimenti

legislativi, amministrativi e giudiziari discriminatori; responsabili della persecuzione o del danno grave debbono essere lo Stato, partiti od organizzazioni che controllano lo Stato od una parte consistente del suo territorio; soggetti non statuali, se i soggetti sopra citati, comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione.

È invece persona ammissibile alla protezione sussidiaria il "cittadino di un Paese non appartenente all'Unione Europea o apolide che non possiede i requisiti per essere rifugiato, ma nei cui confronti sussistano fondati motivi di ritenere che se ritornasse nel Paese d'origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dall'art. 14 del decreto legislativo 19 novembre 2007 n. 251, e il quale non può, o a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese"; più precisamente, secondo il citato art. 14 "sono considerati danni gravi: a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale".

Se per un verso nelle controversie attinenti al riconoscimento dello *status* di rifugiato politico deve ritenersi in via generale attenuato l'onere probatorio incombente sul richiedente - così come oggi esplicitato dall'art. 3, comma 5 D.lvo 251/07-, d'altra parte il richiedente protezione non è esonerato dalla prova. Secondo l'insegnamento della Cassazione *"L'onere probatorio, deve dunque essere assolto seppur in via indiziaria tenendo conto delle difficoltà connesse a volte ad un allontanamento forzato e segreto, ma comunque a mezzo elementi aventi carattere di precisione, gravità e concordanza, desumibili dai dati, anche documentali, offerti al bagaglio probatorio (...)Il fatto che tale onere debba intendersi in senso attenuato non incide sulla necessità della sussistenza sia della persecuzione sia del suo carattere personale e diretto per le ragioni rappresentate a sostegno della sua rivendicazione (cfr. Cass. n. 26278/05), e soprattutto non pone a carico dell'amministrazione alcuno speculare onere ne' di concedere il beneficio del dubbio, ne' di smentire con argomenti contrari le ragioni addotte dall'istante."* (Cass. 18353/06).

In particolare, per accertare la veridicità e l'attendibilità delle circostanze esposte dal ricorrente a fondamento delle proprie istanze di protezione internazionale deve farsi applicazione del regime dell'onere della prova previsto nel [D.Lgs. n. 251 del 2007, art. 3](#), che stabilisce che, se il richiedente non ha fornito la prova di alcuni elementi rilevanti ai fini della decisione, le allegazioni dei fatti non suffragati da prova vengono ritenuti comunque veritieri se: a) il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; b) è stata fornita un'idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi, le dichiarazioni rese sono coerenti e plausibili e correlate alle informazioni generali e specifiche riguardanti il suo caso; c) il richiedente ha presentato la domanda il prima possibile o comunque ha avuto un

valido motivo per tardarla; d) dai riscontri effettuati il richiedente è attendibile (v. [Cass. 6879/11](#)).

Le vicende personali narrate da .. nella dichiarazione da lui sottoscritta non possono essere qualificate come atti persecutori e non possono essere ricondotti ad un quadro, che - come sopra accennato - implica necessariamente una gravità - per natura o frequenza degli atti - tale da determinare la violazione di diritti umani fondamentali.

Sussistono al contrario le condizioni per riconoscere a .. la protezione sussidiaria in considerazione della grave situazione che ha caratterizzato la vita in Nigeria nell'ultimo periodo e che ancora oggi non può ritenersi risolta.

In via generale, osserva questo giudice che le esigenze di protezione internazionale derivanti da violenza indiscriminata non sono limitate a situazioni di guerra dichiarata o a conflitti internazionali riconosciuti. La definizione del termine "conflitto armato interno" non può pertanto essere troppo esigente. La lettura del corretto significato da attribuire al "conflitto armato interno", in assenza di una definizione legale o un'interpretazione unanimemente riconosciuta dovrà ispirarsi al diritto internazionale umanitario, in particolare all'art. 1 del Protocollo II della Convenzione del 1949. In base a questa disposizione, per stabilire la sussistenza di un conflitto armato interno, dovrebbero essere considerati quali requisiti sufficienti l'esistenza di chiare strutture di comando tra le parti in conflitto ed un controllo sul territorio tali da soddisfare quanto indicato nel Protocollo II.

Ancora in via generale, osserva questo giudice che, come affermato dalla Corte di Giustizia, "nei casi di violenza indiscriminata nel Paese di origine causata da un conflitto armato, colui che richiede la protezione sussidiaria in uno Stato membro non deve provare di essere minacciato personalmente proprio a causa dell'eccezionalità della situazione che di per sé fa sopporre l'esistenza di un rischio effettivo per l'individuo di subire minacce gravi e individuali, nel caso di rientro nello Stato di origine, proprio a causa dell'elevato livello di violenza " (Corte di Giustizia, Grande Sezione, 17.2.2009 n. 465).

Nel caso di specie, la situazione politica in Nigeria è ulteriormente degenerata. La stampa internazionale ha dato conto di sanguinosi scontri che hanno interessato la popolazione inerme e ancora oggi gli organi di stampa diffondono informazioni di violenze. I luoghi di culto cristiani in Nigeria sono diventati il principale obiettivo degli islamisti di Boko Haram, un gruppo legato ad Al Qaida, che si propone non solo di instaurare un califfato islamico nel nord del Paese, ma anche quello, più ambizioso e pericoloso, di innescare una guerra civile interreligiosa. Il nostro Ministero Affari Esteri segnala la difficile situazione in Nigeria evidenziando come *"la situazione della sicurezza è caratterizzata, in generale, da diffusi atti di criminalità. E' attuale il rischio di atti di terrorismo e di violente sommosse. Permane elevato il rischio di incremento di azioni ostili, con particolare riferimento a rapimenti a danno di stranieri sia da parte della criminalità comune che da parte di gruppi terroristici, anche con esiti letali, come ampiamente ripreso dai*

*mezzi d'informazione italiani ed internazionali. Tale pericolo aumenta notevolmente soprattutto nelle aree più remote e più difficilmente controllabili da parte delle Autorità” (avviso particolare, Viaggiare Sicuri, del 19.6.2012).*

Dal rapporto diffuso da Amnesty International in data 8.6.2012 emerge come il livello di violenza in Nigeria è cresciuto drasticamente, giungendo a portare la Nigeria al livello della Somalia.

Il 31 dicembre 2011 le Autorità locali hanno annunciato l'adozione dello Stato di Emergenza in diverse aree di Governo Locale, maggiormente interessate, in tempi recenti, da eventi terroristici o violenze settarie negli Stati di Borno, Yobe, Plateau e Niger.

In merito alla possibilità per il ricorrente di recarsi a vivere in regioni diverse del Paese senza incorrere in rischi si osserva quanto segue.

L'[art. 8 della direttiva 2004/83/CE](#) recante norme sulla qualifica di rifugiato e sulla protezione minima riconosciuta prevede che "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 egli non abbia fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corra rischi effettivi di subire danni gravi e se è ragionevole attendere dal richiedente che si stabilisca in quella parte del paese. Nel valutare se una parte del territorio del paese d'origine è conforme al paragrafo 1, gli Stati membri tengono conto delle condizioni generali vigenti in tale parte del paese nonché delle circostanze personali del richiedente all'epoca della decisione sulla domanda".

La norma in esame della direttiva lascia dunque agli stati membri la facoltà se trasporta o meno del proprio ordinamento, nel caso dell'Italia, la attuazione della direttiva è avvenuta tramite [il D.Lgs. n. 251 del 2007](#) che non ha ripreso la disposizione dell'art. 8 della direttiva. Come riconosciuto dalla Cassazione (16.2.2012 n. 2294) “ciò significa che quella disposizione non è entrata nel nostro ordinamento e non costituisce dunque un criterio applicabile al caso di specie”. Nel caso in esame, peraltro, la forte diffusione delle violenze e la ripetitività nel tempo delle stesse, portano questo giudice a ritenere non sicura per il ricorrente un'ipotetica via di fuga interna.

E' appena il caso di ricordare che, secondo il più recente orientamento della giurisprudenza di legittimità, il giudice nazionale ai fini dell'accertamento della condizione ostativa prevista dall'art. 698 comma primo c.p.p., può fondare la propria decisione in ordine all'esistenza di violazioni dei diritti umani elaborati nel Paese richiedente anche sulla base di documenti e rapporti elaborati da organizzazioni non governative (quali ad esempio Amnesty International e Human Rights Watch, la cui affidabilità sia generalmente riconosciuta sul piano internazionale (Cass. 32685 dell'8 luglio 2010).

Tale orientamento, che deve intendersi esprimere un principio di ordine generale, trova, del resto, le proprie radici nella giurisprudenza della

Corte Europea dei diritti umani che ormai da tempo riconosce la piena rilevanza ed utilizzabilità dei rapporti informativi redatti da organizzazioni internazionali impegnate nella tutela dei diritti umani (cfr. Corte Europea dei diritti dell'uomo, 28.2.2008, Saadi c. Italia).

In questo contesto ritiene il Tribunale che in Nigeria (e, in particolare nella zona del Delta del Niger, ove si trova .., la città di nascita del ricorrente) al momento vi sia una situazione di pericolo grave per l'incolumità delle persone derivante da violenza indiscriminata ancora presente in loco, dal quale discenda ex art. 14 lett. c) D. L.vo 251/07 il diritto di ... alla protezione sussidiaria.

Va dunque riconosciuta al ricorrente la protezione internazionale nella forma della protezione sussidiaria.

In considerazione del recente grave peggioramento della situazione civile e politica della Nigeria (successivo alla proposizione del ricorso), del fatto che l'Amministrazione dello Stato non si è costituita e non ha resistito alla domanda del ricorrente, e a norma dell'art. 133 DPR 30.5.2002 n. 115, appare corretto prescindere dalla pronuncia di condanna alle spese (in quanto questa verrebbe a cadere su un'amministrazione dello Stato, in favore di quest'ultimo).

P.Q.M.

il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni ulteriore domanda, eccezione o istanza disattesa:

- in accoglimento del ricorso riconosce a ... la protezione internazionale nella forma della protezione sussidiaria ;
- spese non ripetibili;
- dispone che la presente sentenza sia notificata al Ministero dell'interno presso la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale presso la Prefettura di Milano e sia comunicata al Pubblico Ministero.

Milano, 17 luglio 2012

Il Giudice  
*Martina Flamini*