



TRIBUNALE DI VENEZIA
SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE,
PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LIBERA CIRCOLAZIONE
DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

N. R.G.

Il Tribunale, in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott.ssa Tania Vettore	Presidente
dott. Fabio Doro	Giudice relatore
dott.ssa Paola Salmaso	Giudice

nella causa iscritta al **N.** **R.G.** promossa con ricorso ai sensi dell'art. 35-*bis* del D. Lgs. n. 25/2008
depositato in data 27.12.2018 da:

con l'avv.

VIGATO EVA,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE
INTERNAZIONALE DI PADOVA (c.f. 92274710281), con il funzionario delegato dott.
ROCCOBERTON ANTONELLO,

resistente,

e con l'intervento

del **PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA PROCURA DELLA REPUBBLICA DI VENEZIA,**

interveniente,

ha pronunciato il seguente

DECRETO

Il ricorrente, nato a Haimouna (Niger) il _____ alias a Tegué (Niger) il _____ ha impugnato il provvedimento del _____, notificato il _____, reso dal Ministero dell'Interno – Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Verona – Sezione di Padova, che ha rigettato la sua domanda di protezione internazionale e, sotto altro profilo, non ha ravvisato i presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Egli, in audizione amministrativa, ha riferito che dall'aprile 2015 sorgevano dei contrasti con i cugini, i quali volevano coltivare il campo di sua proprietà, asserendo che il loro campo era piccolo, non produceva più, e che il terreno coltivato dal ricorrente era più grande e più produttivo.

Un giorno, nel maggio 2015, mentre si trovava al campo, i cugini si recavano là e gli dicevano che volevano il posto da lavorare, ma il _____ si rifiutava di lasciare il terreno soltanto ai figli dello zio paterno, i quali, allora, iniziavano a dire che il ricorrente era da solo, mentre loro erano in molti.

Ne scaturiva un litigio, nel corso del quale uno dei cugini prendeva un coltello e feriva il _____, facendolo sanguinare; il ricorrente, dovendosi difendere, prendeva uno degli attrezzi da lavoro e colpiva uno dei cugini, dandogli un forte colpo in testa e facendolo cadere, privo di conoscenza.

A quel punto, gli altri cugini si avvicinavano e dicevano al _____ che se il loro fratello fosse morto, lo avrebbero ucciso; il ricorrente non era in grado di sapere se il cugino che aveva picchiato fosse vivo o deceduto, ma vedeva che il fratello maggiore di quest'ultimo aveva preso un martello e stava venendo verso di lui.

Il _____ intimorito, scappava e non tornava più a casa, recandosi in un villaggio chiamato Dorbel, in attesa di sapere se il cugino fosse vivo o morto, ma nessuno era in grado di dargli tale informazione; là, inoltre, curava la ferita con dei prodotti della medicina tradizionale.

A Dorbel, il ricorrente cominciava a lavorare come contadino per altre persone, che lo pagavano 1.000 franchi CFA, e metteva da parte il denaro necessario per il caso in cui avesse ricevuto una brutta notizia; quindi faceva la conoscenza di un signore un po' anziano che aveva un campo abbastanza grande dove allevava animali e che aveva bisogno di una persona che custodisse il bestiame durante il giorno e dormisse là la notte.

Il _____ accettava la proposta di lavoro, sempre perché aveva bisogno del denaro necessario per un eventuale viaggio.

Un giorno, verso le cinque del mattino, sentiva dei colpi strani, che venivano verso la parte dove dormiva; spaventato, cercava una via di fuga, tornando in città e si imbatteva in una macchina con sei o sette persone che avevano il turbante e che gli chiedevano la strada per Abalak.

Il ricorrente sapeva dell'esistenza di tale città, ma non sapeva come arrivarci, e le persone, non ottenendo risposta, lo minacciavano dicendogli che se non avesse mostrato loro la strada lo avrebbero ucciso; il continuava a dire che non sapeva dove si trovasse la città, e uno di coloro che gli avevano chiesto l'informazione prendeva il fucile e sparava un colpo.

Impaurito, il ricorrente saliva in macchina e veniva messo a petto in giù; le persone lo portavano con loro, facendolo cucinare, legandogli le mani di notte per non farlo scappare e dandogli ad un certo punto la loro divisa militare e le loro scarpe; ogni volta che il tentava di scappare, lo riprendevano e lo minacciavano, dicendogli che se avesse cercato di fuggire lo avrebbero ucciso perché conosceva i loro spostamenti e avrebbe potuto parlare con la polizia.

Il ricorrente era consapevole che, proprio perché conosceva i loro spostamenti, era un elemento importante per i rapitori, tanto che questi gli dicevano che lo avrebbero anche cercato; in realtà, il non sapeva in che parte del Niger si trovasse, e pertanto era inutile scappare, anche perché era nel deserto.

Si occupava di fare le cose per i sequestratori, ma aveva sempre le mani legate all'auto; un giorno, conosceva un ragazzo che era legato come lui, che gli raccontava di essere stato catturato perché aveva tentato di impedire a quelle persone di prendere gli animali e gli diceva che dovevano provare a scappare.

Il ricorrente, tuttavia, gli diceva che era meglio rimanere con i rapitori finché non avessero trovato una via d'uscita, perché si trattava di persone pericolose.

Il ragazzo veniva mandato a cercare la legna, tentava di scappare e il sentiva un forte colpo di fucile e comprendeva che lo avevano ucciso.

Un giorno, il ricorrente diceva ai sequestratori che doveva andare in bagno, i rapitori acconsentivano, ma gli facevano consegnare la pistola che gli avevano dato; il, recatosi sotto degli alberi, decideva di scappare e così faceva.

I sequestratori, accortosi che il ricorrente ci stava mettendo troppo tempo, cominciavano a cercarlo e, siccome era notte, accendevano le luci della macchina, chiamando il nome del e dicendo che avrebbe dovuto venir fuori.

Il ricorrente, tuttavia, conosceva la zona e trovava una roccia, a cui si attaccava per tutta la notte, finché, alle undici del mattino successivo, non sentiva cessare le voci e i rumori delle auto.

A quel punto, il _____ usciva dal rifugio e cercava di trovare qualcuno che gli dicesse in che parte del Niger si trovasse; verso mezzogiorno, si imbatteva in un pastore, che gli diceva che non era molto lontano da Agadez e Madama e gli indicava una città.

Il ricorrente camminava sino a tale città, dove arrivava a mezzanotte, quando tutti stavano dormendo; in quel posto era impossibile trovare lavoro, ma il _____ riusciva a fare la conoscenza di un commerciante di etnia toubou, a cui faceva capire che stava cercando un'auto per recarsi ad Agadez.

Il commerciante, dopo aver dato da mangiare al ricorrente, gli spiegava che era difficile trovare delle macchine che portassero ad Agadez e che era più facile reperire delle auto dirette verso la Libia, e lo aiutava a trovare un pick up guidato da persone di etnia toubou, che il giorno 15.10.2016 partivano dalla città dirigendosi verso il territorio libico.

Arrivato in Libia in data 26.10.2016, tuttavia, il ricorrente veniva venduto a delle persone, che lo portavano in una prigione e lo minacciavano dicendogli che avrebbe dovuto dare loro del denaro; il _____ rispondeva che non aveva soldi con lui e che era in cerca di lavoro, ma i carcerieri gli rispondevano che avrebbe dovuto chiamare i genitori, ma egli era impossibilitato.

Un giorno, arrivava un signore arabo, che diceva al padrone che aveva bisogno di una persona che lavorasse nel campo dove coltivava frutta; quest'ultimo pagava i proprietari della prigione per la manodopera del ricorrente, e così i carcerieri potevano avere i soldi del riscatto.

L'arabo, vedendo che il _____ lavorava bene, gli diceva che aveva bisogno di una persona che stesse sempre lì e così lo prendeva con sé, facendolo lavorare tutti i giorni.

In Libia, inoltre, il ricorrente apprendeva da un amico di Niamey che il cugino che aveva aggredito era morto.

Un giorno, il _____ spiegava i suoi problemi al datore di lavoro, che in data 26.5.2017 lo faceva partire per l'Italia.

In caso di rientro in Niger, teme di dover affrontare le conseguenze per la morte del cugino, e, in particolare, anche qualora la famiglia lo perdonasse, di finire in carcere; inoltre, ha paura di dover nuovamente affrontare le persone che lo avevano rapito.

Con il provvedimento impugnato la domanda svolta veniva rigettata in quanto la vicenda narrata dal ricorrente era apparsa generica, contraddittoria e poco credibile sotto diversi profili.

Il ricorrente lamenta che la Commissione non avrebbe adeguatamente valutato la sua vicenda personale e la sua credibilità, anche alla luce della situazione generale del Paese di provenienza.

Insiste affinché sia accertato e dichiarato il suo diritto al riconoscimento dello *status* di rifugiato ovvero, in subordine, il diritto alla protezione sussidiaria di cui al D. Lgs. n. 251/2007 ovvero il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari o, infine, per motivi di asilo ai sensi dell'art. 10, comma terzo, Cost..

In punto di diritto, occorre premettere che il D. Lgs. n. 251/2007 – attuativo della direttiva 2004/83 CE recante le norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale – disciplina sulla base dei principi già espressi dalla Convenzione di Ginevra del 28.7.1951 (ratificata con la legge n. 722/1954 e modificata dal Protocollo di New York del 31.1.1967 ratificato con la legge n. 95/1970) la materia della protezione internazionale e ne fissa le regole sostanziali.

L'art. 2, lett. a), del D. Lgs. cit. definisce la protezione internazionale e la identifica nelle due forme dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, delineando un sistema pluralistico delle misure di protezione internazionale (Cass. n. 26887/2013), che, da un lato, trovano fondamento nella *vis persecutoria* posta a base del rifugio politico e, dall'altro lato, sono fondate su requisiti che prescindono dalla *vis persecutoria* mediante il riconoscimento della protezione sussidiaria e della misura residuale atipica di protezione internazionale del permesso umanitario, la cui previsione è stata dettata proprio dall'esigenza d'includere nel sistema della protezione internazionale situazioni di pericolo di danno grave per l'incolumità personale o altre rilevanti violazioni dei diritti umani delle persone, non riconducibili al modello persecutorio del rifugio, perché generate da situazioni endemiche di conflitto e violenza interna, dall'inerzia o connivenza dei poteri statuali o da condizioni soggettive di vulnerabilità non emendabili nel paese di provenienza.

È, quindi, definito rifugiato il “*cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide*”

che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno” (art. 2, lett. e).

L’art. 7 del D. Lgs. n. 251 del 2007 ha specificato che gli “atti di persecuzione” devono essere sufficientemente gravi per la loro natura e frequenza da rappresentare una violazione grave dei diritti umani e possono, in via esemplificativa, essere costituiti da atti di violenza fisica e psichica, provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari discriminatori per la loro natura o per le modalità di applicazione, azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie, rifiuto dei mezzi di tutela giuridica, azioni giudiziarie in conseguenza di rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto quando questo possa comportare la commissione di crimini, atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l’infanzia.

La protezione sussidiaria viene, invece, riconosciuta in presenza di un danno grave ricorrente nelle sole ipotesi tassativamente indicate dall’art.14 del D. Lgs. n. 251/2007, ossia:

- a) di condanna a morte o all’esecuzione della pena di morte;
- b) la tortura o altra forma di trattamento inumano o degradante;
- c) la minaccia grave ed individuale alla vita della persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno od internazionale.

L’art. 5 del D. Lgs. n. 251/2007 prevede che responsabili sia degli atti persecutori che danno diritto allo *status* di rifugiato, sia del danno grave che dà diritto al riconoscimento della protezione sussidiaria possano essere tanto lo Stato che partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio e soggetti non statuali se i primi o le organizzazioni internazionali non possono o non vogliono fornire protezione contro persecuzioni o danni gravi.

Spetta al richiedente specificare, ai sensi dell’art. 3 del D. Lgs. n. 251/2007, oltre a tutti i fatti che riguardano il paese di origine al momento dell’adozione della decisione in merito alla domanda, altresì la situazione individuale e le circostanze personali, al fine di potere desumere se gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave, mentre sussiste un dovere di cooperazione del giudice nell’accertamento dei fatti rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale e una maggiore ampiezza dei poteri istruttori officiosi (art. 8 del D. Lgs. n. 251/2007); a fronte di istanza motivata e “*per quanto possibile*” documentata del ricorrente, il dovere di cooperazione impone al giudice di accertare la situazione reale del paese di provenienza mediante l’esercizio di poteri-doveri officiosi d’indagine e di

acquisizione documentale e di valutare la credibilità soggettiva del richiedente non sulla base della mera mancanza di riscontri oggettivi, ma alla stregua dei criteri stabiliti nell'art. 3, comma 5, del D. Lgs. n. 251/2007 (verifica dell'effettuazione di ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; deduzione di un'adeguata motivazione sull'assenza di riscontri oggettivi; non contraddittorietà delle dichiarazioni rispetto alla situazione del paese; presentazione tempestiva della domanda; attendibilità intrinseca) (*ex plurimis*, Cass. n. 16202/2012 e Cass. n. 28153/2017).

Sulla scorta di ciò si ritiene che debba essere dimostrato, con sufficiente attendibilità, quantomeno il fondato timore da parte del richiedente di essere perseguitato (Cass., SS.UU., n. 4674/1997) e si richiede che esso esponga la personale vicenda senza contraddizioni, che la stessa risulti essere compatibile con la situazione generale del paese di origine e, soprattutto, che vengano effettuati tutti gli sforzi possibili per circostanziare la domanda formulata (Cass. SS.UU. n. 27310/2008).

L'ordinamento italiano, accanto alla protezione internazionale, prevedeva e prevede ulteriori forme di tutela di cittadini stranieri che presentano particolari condizioni di vulnerabilità, che, rispetto allo *status* di rifugiato e alla protezione sussidiaria si ponevano e si pongono in rapporto di complementarità.

Inizialmente, e fino al 5.10.2018, data di entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, il sistema era completato dalla protezione umanitaria, ai sensi del combinato disposto dell'art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008 e dell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 286/1998, nella formulazione anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1 del d.l. n. 113/2018.

L'art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008 prevedeva che la Commissione Territoriale, nei casi in cui non avesse accolto la domanda di protezione internazionale, ma ritenesse comunque sussistenti “*gravi motivi di carattere umanitario*” dovesse trasmettere gli atti al Questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 285/1998.

Quest'ultima norma prevedeva a sua volta che la concessione della protezione umanitaria fosse subordinata all'esistenza di “*seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*”, ossia, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, una particolare situazione di vulnerabilità che, pur non potendo legittimare la concessione dello *status* di rifugiato o della protezione comunitaria, comunque imponeva allo Stato il riconoscimento di una particolare forma di protezione, alla luce delle disposizioni costituzionali e internazionali a cui era vincolato lo Stato italiano.

Si trattava, dunque, di una misura connotata dai caratteri della residualità (potendo essere applicata quanto non vi fossero i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale) e dell'atipicità, in quanto non vi era una specifica tassativizzazione delle fattispecie nelle quali poteva essere riconosciuta, ma l'utilizzo di una clausola che si potrebbe definire "aperta" e che l'operatore doveva riempire di contenuti in relazione alle peculiarità del singolo caso concreto.

Quanto all'individuazione delle fattispecie di vulnerabilità che legittimavano il riconoscimento della protezione umanitaria, si poteva far riferimento a talune delle ipotesi previste dall'art. 19 del D. Lgs. n. 286/1998, che prevedeva:

- a) il divieto di espulsione verso paesi dove lo straniero corresse il rischio di essere perseguitato per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali o di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non fosse protetto dalla persecuzione (comma 1);
- b) il divieto di espulsione verso paesi dove lo straniero rischiasse di essere sottoposto a tortura, tenuto conto dell'esistenza di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani (comma 1.1, introdotto dalla legge n. 110/2017);
- c) il divieto di espulsione, salvo per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, nei confronti di minori di anni diciotto (salvo il diritto di seguire il genitore o l'affidatario espulsi) e delle donne in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi alla nascita del figlio e del marito convivente;
- d) l'espulsione con *“modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate”* di *“persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali”*.

I casi a) e b) si presentavano come sovrapponibili ai presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 14, lett. a) e b), del D. Lgs. n. 251/2007, per cui venivano in rilievo quando tali forme di protezione non potevano essere riconosciute, tipicamente la presenza dei reati ostativi previsti dagli artt. 10 e 16 del D. Lgs. n. 251/2007, in applicazione del principio di *non refoulement*.

La giurisprudenza di legittimità aveva individuato a titolo di esempio le ipotesi di cittadini stranieri affetti da patologie gravi, madri con figli minori, persone impossibilitate ad autodeterminarsi anche nelle scelte più elementari nel proprio paese (cfr. Cass. n. 26887/2013).

Il Ministero dell'Interno, nella circolare n. 3716 del 30.7.2015, sempre a titolo esemplificativo, aveva individuato il pericolo di esposizione a tortura o a trattamenti inumani e degradanti in caso di rimpatrio, il richiedente che presentava gravi condizioni psico-fisiche o affetto da gravi patologie che non potevano essere adeguatamente trattate nel Paese di origine, la temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o della zona di origine che non potesse essere ricondotta al concetto di conflitto armato rilevante ai fini della protezione sussidiaria, la sussistenza di gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza e la situazione familiare del richiedente asilo da valutare ai sensi dell'art. 8 C.E.D.U., tenendo in particolare considerazione la durata nel tempo e la stabilità dei legami familiari e personali (madri di minori).

Da ultimo, era stato chiarito dalla giurisprudenza di legittimità che ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria poteva venire in rilievo anche l'integrazione sociale del richiedente, con la precisazione, tuttavia, che essa non era di per sé sola sufficiente, ma doveva essere una circostanza valutata unitamente ad altre; in particolare, era necessario operare una valutazione comparativa della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente con riferimento al Paese di origine in raffronto alla situazione di integrazione raggiunta nel Paese di accoglienza, al fine di verificare se il rimpatrio potesse determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani al di sotto del nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale.

Una situazione di vulnerabilità, in particolare, poteva ricorrere nel momento in cui, in caso di rimpatrio, il richiedente si trovasse di una condizione di mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza in cui non fosse radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare le esigenze ineludibili della vita personale, quale quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standard minimi per un'esistenza dignitosa (cfr. Cass. n. 4455/2018 e successive pronunce conformi, il cui orientamento è stato definitivamente avallato da Cass., SS.UU., n. 29459/2019).

Il sistema veniva modificato, a decorrere dal 5.10.2018, dall'art. 1 del d.l. n. 113/2018, che abrogava l'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostituendolo con dei permessi di soggiorno c.d. "speciali" da rilasciarsi per specifiche esigenze di carattere umanitario ossia le cure mediche (art. 19, comma 2, lett. d-*bis*, del D. Lgs. n. 286/1998), le calamità (art. 20-*bis* del D. Lgs. n. 286/1998), atti di particolare valore civile

(art. 42-*bis* del D. Lgs. n. 286/1998) e le ipotesi di operatività dei divieti di espulsione previsti dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998 (c.d. "protezione speciale").

Il legislatore, inoltre, rimodulava e riconduceva ai permessi di soggiorno per casi speciali altre fattispecie già contemplate dal D. Lgs. n. 286/1998, ossia i permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale (art. 18), per le vittime di violenza domestica (art. 18-*bis*) e per i soggetti in condizione di particolare sfruttamento lavorativo (art. 22, comma 12-*quater*).

Per la fattispecie della protezione speciale, peraltro, veniva mantenuta e adattata la norma di raccordo con la protezione internazionale di cui all'art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008, per cui, se la Commissione, pur non concedendo e della protezione internazionale, reputava comunque sussistenti i presupposti previsti dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998 trasmetteva gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale.

Il legislatore, dunque, sostituiva la clausola "aperta" contenuta nell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 286/1998 con delle ipotesi tassative, pur mantenendo il connotato della residualità di tali forme di protezione.

Secondo quanto specificato dalla giurisprudenza di legittimità, in virtù del principio di irretroattività previsto dall'art. 11 disp. prel. c.c., le innovazioni di cui si è appena dato conto avrebbero trovato applicazione soltanto alle domande di protezione internazionale presentate successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, ossia dopo il 5.10.2018.

Quelle presentate anteriormente, invece, avrebbero dovuto essere valutate sulla base della previgente formulazione dell'art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008 e dell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 286/1998 e dell'interpretazione che di tali disposizioni era stata data dalla giurisprudenza; laddove, poi, fosse stato accertato il diritto del ricorrente all'ottenimento di tale forma di protezione, il Questore avrebbe dovuto rilasciare un permesso di soggiorno con la dicitura "casi speciali" e soggetto alla disciplina e all'efficacia temporale di cui all'art. 1, comma 9, del d.l. n. 113/2018 (cfr., *ex multis*, Cass. n. 4890/2019, il cui orientamento è stato avallato da Cass., SS.UU., n. 29460/2019).

L'art. 1 del d.l. n. 130/2020, a far data dal 22.10.2020, ha ulteriormente modificato il sistema, sostanzialmente ampliando i casi in cui possono essere riconosciuti i permessi di soggiorno per casi speciali, con l'obiettivo di superare i dubbi di compatibilità con l'art. 10 Cost. sollevati da parte della dottrina all'indomani dell'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018.

Il d.l. n. 130/2020, successivamente, è stato convertito, con modificazioni, dalla legge n. 173/2020, entrata in vigore in data 20.12.2020.

Per quanto di interesse, è stato innanzitutto modificata la clausola generalissima contenuta nell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 286/1998, specificando che, nel rifiutare o revocare il permesso di soggiorno anche sulla base di accordi internazionali resi esecutivi in Italia, *“quando”* il richiedente *“non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti”*, deve comunque essere *“fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”* [art. 1, comma 1, lett. a), del d.l. n. 130/2020, che ha introdotto tale inciso].

In secondo luogo, a seguito di un emendamento introdotto in sede di conversione, è stato modificato l'art. 19, comma 1, del D. Lgs. n. 286/1998, prevedendo che il divieto di espulsione previsto da tale norma operi anche nel caso in cui il pericolo di persecuzione sia per motivi *“di orientamento sessuale”* e di *“identità di genere”*; non si tratta, peraltro, di un reale ampliamento delle ipotesi di divieto di espulsione, ma di una mera specificazione, giacché, nella formulazione previgente, tali fattispecie potevano essere fatte rientrare nel pericolo di persecuzione per motivi di *“condizioni personali o sociali”* [art. 1, comma 1, lett. e), n. 01, del d.l. n. 130/2020].

In terzo luogo, è stato modificato l'ambito applicativo del divieto di espulsione previsto dall'art. 19, comma 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998, estendendolo dal rischio di tortura (sola fattispecie contemplata dalla versione originaria della norma introdotta dall'art. 1 del d.l. n. 113/2018) anche alle ipotesi di fondato timore di sottoposizione a trattamenti inumani e degradanti e – a seguito delle modifiche apportate in sede di conversione – di obblighi costituzionali o internazionali che impediscano il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 286/1998.

Sotto altro profilo, è stato specificato, altresì, che l'espulsione non è consentita *“qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica, nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea”*, tenuto conto *“della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine”*.

Sotto quest'ultimo profilo, si può fondatamente ritenere che, così disponendo, il legislatore ha codificato l'orientamento della giurisprudenza di legittimità che, nella vigenza della protezione umanitaria, ammetteva che potesse darsi rilievo, ancorché non esclusivo e con i limiti che sopra si sono visti, all'elemento dell'integrazione sociale ai fini della valutazione dell'esistenza di una situazione di vulnerabilità.

Tale ricostruzione, infatti, individuava nel diritto alla vita privata e familiare previsto dall'art. 8 della Convenzione europea per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo il referente normativo a cui agganciare il riconoscimento della protezione umanitaria, e tale referente normativo risulta puntualmente richiamato dalla nuova formulazione dell'art. 19, comma 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998.

Correlativamente, risulta ampliato anche l'ambito applicativo del permesso di soggiorno per protezione speciale, giacché resta ferma la previsione per cui, in caso di rigetto della domanda di protezione internazionale ma di sussistenza dei presupposti di operatività dei divieti di espulsione di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, la Commissione deve trasmettere gli atti al Questore per il rilascio di tale titolo di soggiorno (nuovo art. 19, comma 1.2, del D. Lgs. n. 286/1998) [art. 1, comma 1, lett. e), nn. 1 e 2, del d.l. n. 130/2012, così come modificati in sede di conversione).

A differenza del regime previgente, il permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale ha durata biennale (e non più annuale) e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, salvo che non sia stato rilasciato per la presenza di cause ostative al riconoscimento della protezione internazionale [cfr. rispettivamente nuovi art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008 e art. 6, comma 1-*bis*, lett. a), del D. Lgs. n. 286/1998, a loro volta introdotti rispettivamente dall'art. 2, comma 1, lett. e), n. 2 e dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 130/2020].

In terzo luogo, il permesso di soggiorno per cure mediche ai sensi dell'art. 19, comma 2, lett. d-*bis*), del D. Lgs. n. 286/1998 può essere ora rilasciato nel caso in cui l'interessato versi in *“gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza”*, mentre la formulazione previgente era più restrittiva e richiedeva la sussistenza di *“condizioni di salute di particolare gravità”*; in sede di conversione, inoltre, è stato specificato che tale permesso di soggiorno è convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro [art. 1, comma 1, lett. e), n. 3, lett. a) e b), del d.l. n. 130/2020, così come modificate in sede di conversione; sulla convertibilità

cfr. anche art. art. 6, comma 1-*bis*, lett. h-*bis*), del D. Lgs. n. 286/1998, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 130/2020, così come modificato in sede di conversione].

È stato espressamente previsto che nel caso in cui ricorrano tali presupposti ma non quelli per il rilascio della protezione internazionale, la Commissione trasmetta gli atti al Questore per il rilascio del titolo di soggiorno [nuovo art. 32, comma 3.1, del D. Lgs. n. 25/2008, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. e), n. 3, del d.l. n. 130/2020].

In quarto luogo, il permesso di soggiorno per calamità ai sensi dell'art. 20-*bis* del D. Lgs. n. 286/1998 può essere conseguito dallo straniero che debba far ritorno verso una situazione di “grave” (e non più solo “eccezionale”) “calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza” ed è stato eliminato il divieto di conversione dello stesso in permesso di soggiorno per motivi di lavoro [art. 1, comma 1, lett. f), del d.l. n. 130/2020], rendendo possibile ciò ai sensi del nuovo art. 6, comma 1-*bis*, lett. b), del D. Lgs. n. 286/1998 [introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 130/2020].

Il legislatore, inoltre, ha mantenuto ferme le altre fattispecie di permesso di soggiorno per casi speciali previste dal D. Lgs. n. 286/1998 che si sono elencate in precedenza e anche il permesso di soggiorno per assistenza minori di cui all'art. 31, comma 3, del medesimo D. Lgs., introducendo anche per quest'ultima figura una norma di raccordo secondo cui la Commissione che, pur negando la protezione internazionale, ritiene sussistenti i presupposti per l'applicazione di tale norma, ne dà notizia alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni [nuovo art. 32, comma 3.2, del D. Lgs. n. 25/2008, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. e), n. 3, del d.l. n. 130/2020].

L'art. 15 del d.l. n. 130/2020, infine, prevede che le modifiche apportate alla norma in materia di rifiuto o di revoca del permesso di soggiorno e all'ambito applicativo della protezione speciale, del permesso di soggiorno per cure mediche e del permesso di soggiorno per calamità – ossia l'art. 1, comma 1, lett. a), e) ed f), del medesimo d.l. – si applichino “anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto avanti alle commissioni territoriali, al questore e alle sezioni specializzate dei tribunali, con esclusione dell'ipotesi prevista dall'articolo 384, secondo comma, del codice di procedura civile”, ossia di giudizi di rinvio a seguito di annullamento del decreto da parte della Corte di Cassazione.

L'inequivoca e onnicomprensiva formulazione letterale della norma induce a ritenere che le modifiche apportate dal d.l. n. 130/2020 si applichino a tutte le domande di protezione internazionale, anche a quelle presentate anteriormente all'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018.

Ne consegue che le domande di protezione umanitaria, di protezione speciale e di riconoscimento in un permesso di soggiorno per uno dei casi speciali introdotti dal d.l. n. 113/2018 proposte dal ricorrente dovranno essere valutate alla luce della normativa sopravvenuta.

Da ultimo, occorre rilevare che, anteriormente alle innovazioni introdotte dall'art. 1 del d.l. n. 113/2018, la giurisprudenza aveva ritenuto che non vi fosse più alcun margine di residuale applicazione del disposto di cui all'art. 10, comma terzo, Cost., evidenziando che il diritto di asilo era stato interamente attuato e regolato attraverso la previsione della protezione internazionale e della protezione umanitaria (in questo senso cfr. Cass. n. 10686/2012 e n. 16362/2012).

Successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, parte della dottrina aveva ipotizzato una "riespansione" dell'ambito applicativo del diritto d'asilo per quelle fattispecie nelle quali si poteva in precedenza riconoscere la protezione umanitaria ma non erano state considerate dal d.l. n. 113/2018.

L'ipotesi più importante era quella del diritto al rispetto della vita privata e familiare e dell'integrazione sociale, che però il d.l. n. 130/2020 ha espressamente preso in considerazione, per cui, alla luce delle recenti modifiche normative, si può sostanzialmente ritenere che il diritto di asilo continui ad essere completamente esaurito dalla protezione internazionale e dalle varie figure dei permessi di soggiorno per casi speciali contemplate dal legislatore.

Ciò anche perché, in sede di conversione del d.l. n. 130/2020, ponendo rimedio ad un difetto di coordinamento, il legislatore ha espressamente chiarito che il permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale può essere rilasciato anche in quelle ipotesi di sussistenza di obblighi internazionali e costituzionali – locuzione nella quale evidentemente rientra anche l'art. 10, terzo comma, Cost. – che impediscano il rigetto o la revoca del permesso di soggiorno.

Così ricostruito il quadro normativo di diritto sostanziale, deve essere svolta un'ulteriore premessa sotto il profilo processuale.

Invero, in considerazione della recente pronuncia n. 24362/2020, con cui la Suprema Corte ha affermato la configurabilità di un'ipotesi di nullità del procedimento giurisdizionale e, di conseguenza, del decreto

decisorio emanato all'esito del medesimo, ritenendo configurabile un vizio di costituzione del giudice ai sensi dell'art. 158 c.p.c., qualora l'attività di audizione del richiedente asilo, delegata al giudice relatore/istruttore, sia stata poi da quest'ultimo ulteriormente delegata ad un giudice onorario, il Collegio ritiene opportuno evidenziare come non possa ravvisarsi in specifico riferimento all'*iter* processuale adottato dal Tribunale di Venezia l'ipotesi di nullità descritta dalla Corte.

Il quadro normativo di riferimento va, infatti, individuato nell'art. 35-*bis*, comma 9, del D. Lgs. n. 25/2008, in cui si stabilisce che il procedimento è trattato in camera di consiglio, da raccordarsi con l'ulteriore previsione di cui all'art. 3, comma 4-*bis*, del d.l. n. 13/2017, così come modificato dalla legge di conversione n. 46/2017, il quale, in deroga alla generale disciplina di cui all'art. 737 c.p.c. ulteriormente prevede che per *“la trattazione della controversia è designato dal presidente della sezione specializzata un componente del collegio. Il collegio decide in camera di consiglio sul merito della controversia quando ritiene che non sia necessaria ulteriore istruzione”*.

Il rito in oggetto, pertanto, si caratterizza quale procedimento a trattazione monocratica e decisione collegiale, in cui il giudice designato per la trattazione non opera su delega del Collegio, ma in base ad una propria specifica competenza monocratica.

Conformemente al dettato normativo, in questo giudizio, come in tutti procedimenti promossi avanti al Tribunale di Venezia *ex art. 35-bis* del D. Lgs. n. 25/2008, l'individuazione del giudice designato per la trattazione del singolo procedimento è avvenuta al momento dell'iscrizione a ruolo del fascicolo, mediante provvedimento presidenziale sulla base dei criteri automatici di individuazione del giudice naturale del procedimento di cui alle tabelle e della successione per anzianità decrescente dei componenti della sezione specializzata in materia di protezione internazionale.

Ciò premesso, proseguendo con la descrizione dell'*iter* processuale seguito dal presente Tribunale, il giudice relatore, una volta designato per l'intera trattazione del fascicolo per effetto del suddetto provvedimento presidenziale di nomina, procede alla fissazione dell'udienza di audizione dinnanzi al giudice onorario tabellarmente abbinato al medesimo, in conformità con le direttive organizzative di cui alle tabelle adottate a monte dal Presidente del Tribunale e approvate dal Consiglio Superiore della Magistratura.

La competenza per la trattazione della controversia riservata al giudice designato, peraltro, esclude *in nuce* la configurabilità del meccanismo della sub-delega stigmatizzato dalla Suprema Corte nella surrichiamata pronuncia.

Alla luce del meccanismo descritto, infatti, il giudice relatore non esercita un potere di delega dell'attività istruttoria riservato al Collegio e precluso al relatore, ma opera nell'ambito della disciplina dell'Ufficio del Processo. Su questo specifico aspetto, la stessa Corte di Cassazione nell'ordinanza n. 3356/2019 aveva già avuto modo di chiarire che *«lo svolgimento di specifiche attività processuali da parte del giudice onorario trova giustificazione nell'applicazione del modello del c.d. "affiancamento" dello stesso al magistrato professionale: tale modello si fonda sull'indicazione, al g.o.t., di compiti e le attività, anche di natura istruttoria, che gli sono delegati (sulla base di una indicazione centralizzata valida per tutta la sezione) e sulla vigilanza sull'espletamento di tali incombeni da parte del magistrato professionale che mantiene la responsabilità del procedimento [...] la scelta a favore del modello di affiancamento per l'organizzazione della sezione che si occupa dei procedimenti relativi alla protezione internazionale è stata peraltro indicata anche dalla Delib. 15 giugno 2017, (è già era stata prevista nella Delib. 15 marzo 2017), del Consiglio Superiore della Magistratura, sul tema "Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'unione europea a seguito del D.L. 17 febbraio 2017", nella quale si legge: "successivamente all'operatività delle sezioni specializzate, a far data dal 17 agosto, tenuto conto di quanto previsto dalla L. delega 28 aprile 2016, n. 5, art. 2, comma 5, lett. b), per quanto attiene ai procedimenti trattati collegialmente, i magistrati onorari possono essere inseriti nell'ambito di una struttura di supporto funzionale ad una pronta decisione dei procedimenti"; è possibile "prevedere che, nell'ambito della struttura dell'ufficio del processo, il giudice onorario possa coadiuvare il giudice professionale a supporto del quale la struttura organizzativa è assegnata. In particolare, sotto la direzione e coordinamento del giudice professionale egli può compiere tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale, provvedendo tra l'altro allo studio dei fascicoli, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale e alla predisposizione delle minute dei provvedimenti"; "al fine di assicurare la ragionevole durata del processo, il giudice professionale può, poi, delegare al giudice onorario inserito in tale struttura compiti e attività, anche a carattere istruttorio, ritenuta dal medesimo magistrato togato utile alla decisione dei procedimenti"».*

Fatto salvo quanto sopra, occorre inoltre precisare come, dall'applicazione dei principi del diritto europeo richiamati dalla stessa Corte di Cassazione nella sentenza in commento – e da quest'ultima ribaditi a più riprese – in base ai quali si ricava il carattere meramente eventuale dell'audizione svolta in sede giurisdizionale, il quale espletamento è rimesso, caso per caso, alla valutazione del singolo giudice, non può ritenersi che consegua, quale effetto, la nullità del procedimento e del provvedimento decisorio emanato all'esito.

Ed infatti, la medesima giurisprudenza europea citata dalla Suprema Corte si è limitata ad affermare la sussistenza dell'obbligo in capo agli Stati membri di assicurare al ricorrente la possibilità di sostenere un

colloquio personale, in aderenza a quanto in tal senso previsto dagli artt. 14, 15 e 35 della direttiva n. 2013/32/UE (c.d. direttiva ricorsi), precisando tuttavia come tale diritto del richiedente riguardi la diversa fase amministrativa affidata agli organismi a tal fine preposti, ossia nel nostro caso le Commissioni territoriali; la Corte di Giustizia ha chiarito che gli artt. 14 e 34 della direttiva 2013/32/UE ostano ad una normativa nazionale che, in caso di mancata audizione in sede amministrativa del richiedente asilo, non consenta il rinvio all'autorità amministrativa che ha emesso il provvedimento impugnato (avuto riguardo per quei sistemi, diversi da quello italiano, in cui il ricorso e il successivo procedimento hanno natura amministrativa), salvo che l'autorità investita dell'impugnazione non vi provveda in tale diversa sede (si veda, tra le altre, Corte di Giustizia UE, 16 luglio 2020, causa C-517/17, in base alla quale *“gli articoli 14 e 34 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale in forza della quale la violazione dell'obbligo di dare al richiedente protezione internazionale la facoltà di sostenere un colloquio personale prima dell'adozione di una decisione di inammissibilità basata sull'articolo 33, paragrafo 2, lettera a), della direttiva in parola non comporta l'annullamento di tale decisione e il rinvio della causa dinanzi all'autorità accertante, a meno che detta normativa consenta a tale richiedente, nell'ambito del procedimento di ricorso avverso la decisione di cui trattasi, di esporre di persona tutti i suoi argomenti contro detta decisione nel corso di un'audizione che rispetti le condizioni e le garanzie fondamentali applicabili, enunciate dall'articolo 15 di detta direttiva, e a meno che tali argomenti non siano atti a modificare la stessa decisione”* ed ancora Corte di Giustizia UE, 25 luglio 2018, causa C-585/16, in base alla quale *“posto che tale disposizione deve essere interpretata in conformità con l'articolo 47 della Carta, l'esigenza di un esame completo ed ex nunc comporta che il giudice investito dell'impugnazione proceda all'audizione del richiedente, a meno che ritenga di poter effettuare l'esame sulla base dei soli elementi contenuti nel fascicolo, ivi compreso, se del caso, il verbale o la trascrizione del colloquio personale dinanzi a detta autorità”*).

Risulta, pertanto, evidente come, sulla base della giurisprudenza citata dalla medesima Corte di Cassazione nella sentenza in esame, il giudice nazionale non ha alcun obbligo di procedere all'audizione in sede giurisdizionale, potendo basare la propria decisione sulle risultanze del procedimento amministrativo, salvo disporre l'audizione del richiedente nelle ipotesi in cui l'autorità amministrativa accertatrice/procedente non vi abbia provveduto.

Alla luce di quanto sopra dedotto sia in merito all'inserimento del giudice onorario all'interno dell'organizzazione del Tribunale e dell'ufficio del processo del giudice professionale e del carattere non obbligatorio dell'audizione in sede giurisdizionale, non si ritiene, pertanto, possa conseguire dalla sola circostanza che l'audizione del richiedente sia stata svolta da un giudice onorario la nullità (non sanabile e rilevabile d'ufficio) del procedimento e del decreto decisorio adottato dal Collegio.

In tal senso, si è dopotutto pronunciata la stessa Suprema Corte, affermando espressamente che *“in tema di protezione internazionale, non è affetto da nullità il procedimento nel cui ambito un giudice onorario di tribunale abbia proceduto all'audizione del richiedente la protezione ed abbia rimesso la causa per la decisione al collegio della Sezione specializzata in materia di immigrazione”* [cfr., tra le altre, Cass. n. 4887/2020, in cui si legge anche che *«tra le varie disposizioni di cui al D.Lgs. n. 116 del 2017 (recante la Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della L. 28 aprile 2016, n. 57) entrate in vigore fin dal 15 agosto 2017, l'art. 10 regola i compiti dei giudici onorari all'interno dell'ufficio del processo (in particolare, i commi 10 ed 11 di tale disposizione sanciscono, rispettivamente che, “il giudice onorario di pace coadiuva il giudice professionale a supporto del quale la struttura organizzativa è assegnata e, sotto la direzione e il coordinamento del giudice professionale, compie, anche per i procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice professionale, provvedendo, in particolare, allo studio dei fascicoli, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale ed alla predisposizione delle minute dei provvedimenti. Il giudice onorario può assistere alla camera di consiglio”, e che “il giudice professionale, con riferimento a ciascun procedimento civile e al fine di assicurarne la ragionevole durata, può delegare al giudice onorario di pace, inserito nell'ufficio per il processo, compiti e attività, anche relativi a procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, purché non di particolare complessità, ivi compresa l'assunzione dei testimoni, affidandogli con preferenza il compimento dei tentativi di conciliazione, i procedimenti speciali previsti dall'art. 186-bis c.p.c. e art. 423 c.p.c., comma 1, nonché i provvedimenti di liquidazione dei compensi degli ausiliari e i provvedimenti che risolvono questioni semplici e ripetitive”)* e l'art. 11 regola i casi di possibile assegnazione in proprio ai giudici onorari di fascicoli, escludendola per le sole specifiche ipotesi di cui al suo comma 6, tra le quali non rientrano i procedimenti come quello oggi in discussione. In ogni caso, e da ultimo, il ricorrente non spiega, in questa sede, quale concreto pregiudizio al suo diritto di difesa sia derivato dall'asserito (ma, come appena detto, insussistente) vizio processuale»].

Tale principio è stato di recente ribadito con riferimento ad un precedente di questo Tribunale, che il ricorrente aveva censurato deducendo che l'esame del richiedente era stato illegittimamente delegato ad un

giudice onorario non facente parte del collegio giudicante, ma che invece è stato confermato dal giudice di legittimità per le suesposte motivazioni (cfr. Cass. n. 29629/2020).

Appare evidente dopotutto, sulla base dei principi sopra richiamati e fatti propri dalla stessa Corte di Cassazione, in fattispecie nelle quali peraltro non è chiarito – in quanto irrilevante – se la delega dell'attività di audizione sia stata effettuata dal Collegio ovvero dal giudice monocratico designato alla trattazione del fascicolo, come non ricorra un'ipotesi di nullità *ex art.* 158 c.p.c., bensì al più di mera irregolarità [in tal senso, Cass. n. 19660/2016, in base alla quale *“in assoluto, non costituisce motivo di nullità del procedimento e della sentenza la trattazione della causa da parte di un giudice diverso da quello individuato secondo le tabelle, determinata da esigenze di organizzazione interna al medesimo ufficio giudiziario, pur in mancanza di un formale provvedimento di sostituzione da parte del Presidente del Tribunale, perché, ai sensi del primo comma dell'art. 156 c.p.c., la nullità di un atto per inosservanza di forme non può esser pronunciata se non è comminata dalla legge e pertanto è configurabile una mera irregolarità, inidonea a produrre alcuna conseguenza negativa sugli atti processuali o sulla sentenza (Cass. n. 6964 del 2011). Quanto alla natura delle circolari, questa Corte ha già più volte affermato che le circolari con le quali il C.S.M. disciplina gli incarichi affidabili ai giudici onorari costituiscono fonti normative di secondo grado, e come tali non possono introdurre ipotesi di nullità processuali non previste dalla legge”*]; al contrario, difatti, l'effetto sarebbe contraddittorio e irragionevole, prima che sproporzionato.

Nel merito, i dubbi manifestati dalla Commissione sulla credibilità dell'interessato appaiono condivisibili, dovendosi osservare, quanto alla vicenda relativa al contrasto con i cugini, che il ricorrente si è contraddetto in relazione al fratello, avendo in un primo momento dichiarato che questi era andato via per via del problema con i cugini (pag. 5 del verbale di audizione amministrativa) e successivamente, invece, affermato che il fratello se n'era semplicemente andato all'avventura, negando qualsiasi legame con la vicenda relativa ai terreni (pag. 9 del verbale di audizione amministrativa).

In secondo luogo, appare inverosimile che il ricorrente sia riuscito a curarsi con semplici medicine tradizionali una ferita, da egli stesso definita molto dolorosa, in una parte sensibile come l'addome e sia addirittura riuscito a scappare.

Per quanto concerne l'asserito rapimento, va rilevato che è incerto l'agente persecutore, giacché nel ricorso si discorre di miliziani jihadisti, mentre in sede di audizione giudiziale il ricorrente fa riferimento esclusivamente ai tuareg.

Sotto altro profilo, appare inverosimile la posizione del ricorrente, che da un lato asserisce di essere prigioniero e sottoposto a continue minacce per il caso di fuga, ma dall'altro riferisce di essere stato dotato di divisa, armi e addirittura che sostanzialmente poteva disporre del cellulare e avere accesso ad internet, tanto da arrivare a pubblicare le proprie foto in divisa sui social network, circostanza evidentemente incompatibile con un sequestro e con un trattamento del quale prigioniero.

Peraltro, non si spiega, il motivo per il quale i rapitori avessero lasciato al ricorrente il cellulare con il libero accesso ad internet nonostante temessero che egli rivelasse alla polizia i loro spostamenti, quando proprio tramite il cellulare era facilmente ricostruibile dalle autorità la posizione del e quindi anche dei suoi sequestratori.

Ulteriormente, va osservato che il afferma che i suoi sequestratori non volevano lasciarlo andare perché era in grado di conoscere i suoi spostamenti, ma poi non spiega in modo specifico come egli riuscisse ad orientarsi in un contesto geografico come quello del deserto, giacché si limita a riferire di non meglio precisati “punti di riferimento”.

Infine, tenuto conto del rilevante lasso di tempo trascorso dal rapimento – oltre cinque anni – non appare comunque verosimile l'esistenza di un pericolo di ritorsione da parte dei sequestratori.

La mancanza di credibilità dell'interessato e la natura delle ragioni di fuga dedotte impediscono di ravvisare i presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, che presuppone l'allegazione e la dimostrazione di un fondato timore di persecuzione nel Paese d'origine a causa della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza ad un gruppo sociale ovvero per le opinioni politiche professate, nel caso di specie assenti; ne consegue che la relativa domanda non può essere accolta.

Va, inoltre, respinta anche la domanda di protezione sussidiaria.

Innanzitutto non ricorrono i requisiti di cui alle lett. a) e b) dell'art 14 del D. Lgs. n. 251/2007, sia perché il ricorrente non ha prospettato il rischio di subire la condanna a morte o l'esecuzione della medesima sia perché, ad ogni buon conto, egli non è credibile per le ragioni che si sono espone sopra, e, in difetto di credibilità, non può nemmeno ritenersi dimostrato il rischio di sottoposizione a pena di morte o a tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante.

Quanto al requisito di cui alla lett. c) dell'art. 14 del D. Lgs. n. 251/2007, ovvero la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violazione indiscriminata in situazioni di

conflitto armato interno o internazionale, occorre ricordare che in una nota del gennaio 2008, l'UNCHR (Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati) ha precisato che l'espressione violenza indiscriminata o generalizzata fa riferimento all'esercizio della violenza non mirato ad un oggetto o a un individuo specifico e che con l'espressione persone minacciate da violenza indiscriminata si intendono le persone che, al di fuori del paese di origine, non possono rientrare a cause di un rischio reale (e non solo astratto) di subire minacce alla vita, all'integrità fisica o alla libertà a cause di tale violenza.

In quest'ottica, sempre secondo l'UNCHR, il "valore aggiunto" di questa ipotesi consiste nella capacità di fornire protezione da rischi gravi derivanti da una situazione generale, piuttosto che da rischi che interessino un individuo in particolare, sicché *"anche se le domande di protezione vengono valutate in una procedura di asilo individuale, l'eleggibilità per la protezione sussidiaria ... dovrebbe riguardare i rischi che minacciano (potenzialmente) interi gruppi di persone"*.

Nondimeno, la Corte di Giustizia ha precisato che l'operatività della ipotesi di cui alla lettera c) non sempre è subordinata alla condizione che l'interessato fornisca la prova che egli è interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale.

Se questa è la regola, è tuttavia possibile *"in via eccezionale"* considerare provata l'esistenza della minaccia giacché *"qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, valutato dalle autorità nazionali competenti impegnate con una domanda di protezione sussidiaria o dai giudici di uno Stato membro, raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese o nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio, un rischio effettivo di subire la detta minaccia"* (sentenza 17.2.2009, causa n. C-465/2007, *Elgafaji c. Paesi Bassi*; sentenza 30.1.2014, causa n. C-285/2012, *Diakité*, con specifico riferimento alla definizione di conflitto armato interno; cfr. Cass. n. 8281/2013).

Per quanto concerne la nozione di *"conflitto armato interno"*, la Corte di Giustizia ha chiarito che *"in assenza di qualsivoglia definizione ... la determinazione del significato e della portata di questi termini deve essere stabilita, conformemente ad una consolidata giurisprudenza della Corte, sulla base del loro significato abituale nel linguaggio corrente, prendendo in considerazione il contesto nel quale sono utilizzati e gli obiettivi perseguiti dalla normativa in cui sono richiamati"* e che pertanto *"la nozione di conflitto armato interno si riferisce ad una situazione in cui le forze governative di uno Stato si scontrano con uno o più gruppi armati o nella quale due o più gruppi armati si scontrano tra loro"*, con esclusione – tuttavia

- delle violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti dell'uomo (sentenza 30.1.2014, causa n. C-285/2012, *Diakité*).

Sempre secondo la giurisprudenza comunitaria, *“la constatazione dell'esistenza di un conflitto armato non deve essere subordinata ad un livello determinato di organizzazione delle forze armate presenti o ad una durata particolare del conflitto, dal momento che la loro esistenza è sufficiente affinché gli scontri in cui sono impegnate tali forze armate generino il livello di violenza menzionato al punto 30 della presente sentenza dando, così, origine ad un effettivo bisogno di protezione internazionale del richiedente che corre un rischio fondato di subire una minaccia grave e individuale alla propria vita o persona”* e non è nemmeno necessario che *“tale conflitto possa essere qualificato come conflitto armato che non presenta un carattere internazionale ai sensi del diritto internazionale umanitario e ... che l'intensità degli scontri armati, il livello di organizzazione delle forze armate presenti o la durata del conflitto siano oggetto di una valutazione distinta da quella relativa al livello di violenza che imperversa nel territorio in questione”* (sentenza 30.1.2014, causa n. C-285/2012, *Diakité*).

Volendo riassumere, la protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 14, lett. c), del D. Lgs. n. 251/2007 può essere concessa o quando vi è una situazione di conflitto armato che espone personalmente il soggetto al rischio per la propria vita e per la sua incolumità in ragione della sua situazione individuale (regola) oppure quanto il conflitto armato raggiunga un livello di intensità tale da esporre la persona a tale rischio per il solo fatto di trovarsi in loco, a prescindere dalla sua situazione individuale (eccezione).

La fattispecie in esame, peraltro, non può essere oggetto di interpretazione analogica o estensiva, e pertanto si deve ritenere, da un lato, che i rischi a cui è esposta in generale la popolazione o una parte della popolazione di un paese di norma non costituiscono di per sé una minaccia individuale da definirsi come danno grave (Considerando 26 della Direttiva 2004/83/CE e Considerando 35 della Direttiva 2011/95/UE) e, dall'altro, che una mera situazione di instabilità politica non può essere assimilabile all'ipotesi del conflitto armato interno (cfr. Cass. 14006/2018).

Per quanto concerne il Niger, in ossequio all'obbligo di cooperazione dell'Autorità giudiziaria nell'accertamento dei fatti rilevanti ai fini del giudizio, il Tribunale ha quindi acquisito informazioni aggiornate sulla regione di provenienza del ricorrente, tra cui i seguenti rapporti generali sulla situazione della sicurezza:

a) UN Security Council, *Joint Force of the Group of Five for the Sahel; Report of the Secretary-General*, 2 novembre 2020, in https://www.ecoi.net/en/file/local/2040634/S_2020_1074_E.pdf;

- b) US Department of State, *Country Reports on Terrorism 2019: Niger*, 24 giugno 2020, consultabile al link <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/niger/>;
- c) Danish Refugee Council, *Central Sahel is rapidly becoming one of the world's worst humanitarian crises*, ottobre 2020, consultabile al link https://drc.ngo/it-matters/current-affairs/2020/11/central-sahel-crisis/?fbclid=IwAR3aX9GhHs2ZOpNW_bFekwTTVanS_N2mpKrInjDKAMCJNYOavElvyp0rRQw;
- d) IRC – International Rescue Committee, *IRC Watchlist 2021*, 15 dicembre 2020, consultabile al link <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/5481/2021emergencywatchlistirc.pdf>;
- e) UN Security Council, *Activities of the United Nations Office for West Africa and the Sahel; Report of the Secretary-General*, 24 giugno 2020, in https://www.ecoi.net/en/file/local/2032403/S_2020_585_E.pdf;
- f) UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Rapport d'analyse mensuelle des données de monitoring de protection; Septembre 2020, Tillabéri-Taboua (Niger)*, settembre 2020, consultabile al link https://www.ecoi.net/en/file/local/2039433/rapport_monitoring_de_protection_tahoua_et_Tillabéri_septembre_2020.pdf;
- g) UNHCR, *Niger - Operational Country Update - December 2020*, dicembre 2020, scaricabile e consultabile al link <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/83995>;
- h) UNHCR, *Niger Update: Sahel Situation; Sahel situation; October 2020*, ottobre 2020, scaricabile al link <https://www.ecoi.net/en/file/local/2039695/UNHCR+Operational+Update+Sahel+October+2020.pdf>;
- i) IDMC – Internal Displacement Monitoring Centre (formerly Global IDP Project), *Global Report on Internal Displacement 2020 - Sub-Saharan Africa*, aprile 2020, consultabile al link <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/downloads/2020-IDMC-GRID-sub-saharan-africa.pdf>;
- j) CGRS-CEDOCA – Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless Persons (Belgium), COI unit, *NIGER; Situation sécuritaire*, 12 giugno 2020, reperibile al sito internet https://coi.easo.europa.eu/administration/belgium/PLib/coi_focus_niger_situation_securitaire_20200612.pdf;

k) OFPRA – Office français de protection des réfugiés et apatrides, *Situation sécuritaire dan les regions de Tillabéri et de Diffa de janvier 2019 à mai 2020*, 18 maggio 2020, consultabile al sito internet https://coi.easo.europa.eu/administration/france/PLib/2005_NIG_Situation_securitaire.pdf.

Il contenuto delle fonti di informazione citate è stato inoltre vagliato alla luce dei rapporti sulla situazione della sicurezza in Niger emanati da organizzazioni quali ACLED (Armed Conflict Location & Event Data) e ISS (Institute for Security Studies).

Il recente aumento dell'insicurezza in Niger è il risultato di una complessa serie di fattori che si sovrappongono, tra cui l'aumento dell'attività dei gruppi terroristici in tutta la regione, il contributo del governo del Niger alle attività regionali e internazionali per combattere il terrorismo nella regione, il flusso di armi e altri prodotti illeciti attraverso il Niger come via cruciale di transito e il deterioramento della situazione lungo il confine tra Niger e Mali a causa dei conflitti locali.

La crisi nigerina è strettamente collegata alla crisi che ha colpito il Sahel nell'ultimo decennio e all'aumento dell'attività di gruppi terroristici di ispirazione islamista nella zona.

Il Global Terrorism Index 2020 dell'Institute for Economics & Peace evidenzia come l'ondata di terrorismo in molti paesi della regione sia ascrivibile precipuamente all'espansione degli affiliati ISIL nell'Africa subsahariana. Difatti, sette dei dieci Paesi con il maggiore aumento dell'attività terroristica si trovavano nell'Africa subsahariana: Burkina Faso, Mozambico, Repubblica Democratica del Congo (RDC), Mali, Niger, Camerun ed Etiopia.

Il maggiore aumento di morti per terrorismo si è verificato in Burkina Faso, dove i decessi sono passati nel 2019 da 86 a 593, con un aumento del 590 per cento.

L'aumento è stato trainato principalmente da tre gruppi: lo Stato islamico del Grande Sahara (ISGS), il Jamaat Nusrat al-Islam wal Muslimin (JNIM) e la filiale del Burkina Faso di Ansar al-Islam (Vision of Humanity, *Global Terrorism Index 2020, Deaths from terrorism reach five-year low, but new risks emerge*, reperibile al link <https://www.visionofhumanity.org/global-terrorism-index-2020-deaths-from-terrorism-reach-five-year-low-but-new-risks-emerge/>).

La rapida espansione dei jihadisti ha sorpreso molti esperti, inclusi funzionari dell'ONU e governi, e sta spingendo al limite una regione già soggetta a siccità e inondazioni: più di 13 milioni di persone tra cui 5 milioni di bambini in tre paesi hanno bisogno urgente di assistenza umanitaria e di cibo, alloggio, accesso ad

acqua potabile, a servizi sanitari e all'istruzione, e a loro si aggiungono circa 6 milioni di persone che sono state ridotte in condizioni di povertà estrema conseguentemente alla pandemia da COVID-19. (The new Humanitarian, *The Sahel in flames*, 31 maggio 2019, reperibile all'indirizzo internet <https://www.thenewhumanitarian.org/in-depth/sahel-flames-Burkina-Faso-Mali-Niger-militancy-conflict>).

A detta di autorevoli osservatori, nella regione del Sahel centrale sta rapidamente sviluppandosi una delle peggiori crisi umanitarie del mondo che inevitabilmente investirà anche il Niger che ad oggi si colloca al 24esimo posto del Global Terrorism Index 2020 [Danish Refugee Council, *Central Sahel is rapidly becoming one of the world's worst humanitarian crises*, cit.; Institute for Economics & Peace (IEP), *Global Terrorism Index 2020, Measuring the Impact of Terrorism*, novembre 2020, consultabile al link <https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf>].

Il Niger è geograficamente posizionato nel cuore della guerra al terrorismo in Africa Occidentale e, ad oggi, i gruppi violenti locali e regionali basati nel paese si sovrappongono con quelli che vi entrano dai paesi confinanti.

Il Niger si trova, infatti, stretto fra due distinti scenari di crisi: la crisi del Sahel centrale che colpisce il Niger occidentale e la crisi del bacino del lago Ciad che si riversa nella parte orientale del Paese.

Le regioni nigerine nelle quali sta aumentando rapidamente la violenza sono le regioni occidentali di Tillabéri e Tahoua, che si trovano nella zona dei tre confini con il Burkina Faso e il Mali e la regione occidentale di Diffa, confinante con la Nigeria.

Dal 2015, molteplici attacchi nella regione di Diffa a est (al confine con il Ciad e la Nigeria) e nelle regioni di Tillabéri, Tahoua e Niamey a ovest (al confine con il Mali, Burkina Faso e Nigeria) hanno ucciso e ferito centinaia di civili e di forze di sicurezza, oltre a distruggere proprietà e sfollare centinaia di migliaia di civili (Romi Sigsworth, Institute for Security Studies, *Counter-terrorism, human rights and the rule of law in West Africa*, aprile 2019, reperibile al link <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-24.pdf>).

La regione orientale di Diffa risente da ormai un decennio degli effetti indiretti dell'insurrezione di Boko Haram che dal 2015 ha iniziato a colpire anche in territorio nigerino.

Oggi, ci sono quasi 263.518 sfollati nella regione (tra cui 126.543 rifugiati, 102.726 sfollati interni e 34.324 rimpatriati), molti dei quali in movimento secondario.

La maggior parte vive in siti spontanei o con la popolazione locale, mentre l'UNHCR gestisce il campo profughi di Sayam Forage, con oltre 20.499 persone ed è impegnato, inoltre, a promuovere soluzioni a lungo termine attraverso l'urbanizzazione e la costruzione di abitazioni durevoli.

Lo stato di emergenza dichiarato dal governo nigerino nella regione di Diffa nel 2015 è stato più volte riproposto, con disposizioni che consentono alle autorità di condurre perquisizioni e sequestri in case private in qualsiasi momento e per qualsiasi motivo (UNHCR, *Niger Factsheet: Diffa Region*, novembre 2020, reperibile al link <https://reliefweb.int/report/niger/unhcr-niger-factsheet-diffa-region-november-2020>).

Ad est, nelle regioni di Tillabéri e Tahoua, la minaccia jihadista in particolare sta costringendo le persone a fuggire dalle loro case a causa di estorsioni, uccisioni mirate, furti di bestiame e saccheggi di negozi.

Inoltre, le comunità sono private di servizi di base critici, giacché i gruppi armati continuano le loro campagne contro i simboli dell'autorità pubblica, compresa l'istruzione, bersagliando direttamente scuole, centri sanitari e altre infrastrutture.

Sono state indirizzate minacce contro gli insegnanti che continuano a offrire i loro servizi e contro i genitori di alunni che iscrivono i loro figli a scuola e gli attacchi e le minacce hanno già provocato la chiusura di 263 scuole.

I rapimenti mirati, anche di bambini, e la distruzione delle infrastrutture e del materiale scolastico suscitavano già un timore diffuso prima della decisione del governo di chiudere le scuole (UNHCR – UN High Commissioner for Refugees, *Niger Update: Sabel Situation; Sabel situation; October 2020*, cit.).

Lo stato di emergenza è stato dichiarato dal 2017 anche nelle regioni di Tillabéri (dipartimenti di Ouallam, Ayorou, Bankilaré, Abala, Banibongou, Say, Tillabéri, Gotheye, Torodi e Téra) e Tahoua (dipartimenti di Tassara e Tillia) ed ogni novanta giorni le dichiarazioni vengono esaminate ed, eventualmente, prorogate dal Parlamento.

Le misure adottate dal governo nigerino, tuttavia, si sono rivelati insufficienti e per la prima volta nel 2020, i decessi causati da conflitti nelle regioni occidentali hanno superato per quelli nella regione di Diffa del bacino del lago Ciad (US Department of State, *Country reports on human rights practices 2019: Niger*, 11 marzo 2020, reperibile al link <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/niger/>).

In aggiunta a questa situazione, il conflitto nella Nigeria settentrionale ha causato un rapido afflusso di rifugiati nella regione meridionale di Maradi, in fuga da macabri omicidi, stupri, rapimenti a scopo di riscatto

e saccheggi di proprietà da parte di gruppi armati in Nigeria nord-occidentale (Dati UNHCR aggiornati a novembre 2020 reperibili al link <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/82860>; IRC – International Rescue Committee, *IRC Watchlist 2021, 15 December 2020*, cit.; UN Security Council, *Activities of the United Nations Office for West Africa and the Sahel; Report of the Secretary-General*, cit.).

Una caratteristica chiave della risposta dell'UNHCR a Maradi è il trasferimento dei rifugiati in cd “villaggi di opportunità” lontano dal confine per garantire la loro sicurezza e alleviare la pressione sulle comunità ospitanti. Questi siti sono creati nelle vicinanze di villaggi esistenti, contribuendo allo sviluppo delle aree rurali in cui manca qualsiasi infrastruttura di base. Oltre ai tre siti esistenti, un quarto sito, chiamato Chadakori, ha aperto il 23 luglio 2020 e ad agosto del medesimo anno, un totale di 7.486 rifugiati erano stati trasferiti nei quattro siti.

Il forte deterioramento della sicurezza nella regione di confine ha fatto registrare un aumento anche del numero di sfollati interni e, attualmente, la regione di Maradi registra 17.262 sfollati interni mentre l'UNHCR ha registrato biometricamente 43.006 profughi. [UNHCR, *Niger - Operational Country Update - December 2020*, cit., e IDMC – Internal Displacement Monitoring Centre (formerly Global IDP Project): *Global Report on Internal Displacement 2020 - Sub-Saharan Africa*, cit.; per le statistiche UNHCR aggiornate a al mese di novembre 2020, con dei focus sulla situazione delle singole regioni del Niger cfr. https://data2.unhcr.org/en/situations/sahelcrisis#_ga=2.197949615.1678271265.1602671423-2012699691.1599718946].

La presenza di organizzazioni terroristiche e di gruppi criminali in Niger è facilitata dai lunghi confini desertici e scarsamente popolati di cui le organizzazioni terroristiche approfittano per trasferire combattenti e armi. Tali organizzazioni reclutano i propri membri tra le popolazioni al confine, caratterizzate da un quadro economico e governativo fragile; inoltre, nelle aree occidentali, il terrorismo fa leva su un senso di ingiustizia diffuso tra le popolazioni locali, derivante dalla storica rivalità tra le comunità di contadini e quelle di pastori. Come evidenziato nel Country Report on Terrorism 2019 del Dipartimento di Stato americano, tra le numerose organizzazioni estremiste attive in Niger vi sarebbero dunque Boko Haram, il Movimento per l'Unità e il Jihad nell'Africa occidentale (MUJAO), l'ISIS del Grande Sahara (ISIS-GS), ISIS dell'Africa occidentale (ISIS-WA), Jama'at al-Nusrat al-Islam wal-Muslimin (JNIM), al-Mourabitoun, Ansar al-Dine e l'affiliato Fronte di Liberazione Macina (US Department of State, *Country Reports on Terrorism 2019: Niger*, cit.).

Per quanto riguarda le tecniche di guerra utilizzate, si segnala che, negli ultimi mesi, i gruppi armati hanno eseguito una serie di attacchi con ordigni esplosivi improvvisati in tutto il Niger occidentale ed in particolare nelle regioni di Tillabéri e Tahoua.

L'uso crescente di IED da parte dello Stato islamico nel Grande Sahara (ISGS) nelle regioni di Tillabéri e Tahoua, nelle quali sono stati registrati attacchi in cinque dipartimenti diversi, indica un maggior coordinamento e una naturale evoluzione e diffusione delle capacità di questo gruppo terroristico e che l'insurrezione nella regione si sta intensificando e diffondendo, così come accaduto nei conflitti in essere vicini Burkina Faso e Mali.

Proprio alla luce di tali evoluzioni in senso peggiorativo, già a metà 2019 autorevoli osservatori ritenevano che il conflitto nel Niger fosse destinato ad intensificarsi notevolmente, con gruppi quali ISGS e JNIM che si contenderanno sempre di più il territorio nel Niger occidentale, anche attraverso l'unione tra i diversi rami dell'ISIS presenti nella regione (cfr. ACLED, *Explosive Developments: "The Growing Threat of IEDs in Western Niger"*, 19 giugno 2019, reperibile al link <https://acleddata.com/2019/06/19/explosive-developments-the-growing-threat-of-ieds-in-western-niger/>).

A tal proposito, tra gli ultimi episodi violenti di matrice estremista che hanno colpito il Niger nel corso del 2020 si segnalano in particolare i seguenti.

Durante il mese di agosto 2020, sette operatori umanitari che lavoravano per l'ONG ACTED e la loro guida sono stati uccisi nella riserva naturale di Kouré, nel dipartimento di Kollo, regione di Tillabéri; sempre più strade nei dipartimenti confinanti con il Mali diventano troppo pericolose da percorrere, il che ostacola l'accesso umanitario e impatta sulle attività di protezione, e per questo motivo l'UNHCR nel settembre 2020 ha prorogato di altri sei mesi la dichiarazione di emergenza di livello 2 rilasciata nel febbraio 2020 (UNHCR, *UNHCR Niger Update: Sahel Situation; September 2020*, settembre 2020, reperibile in <https://www.ecoi.net/en/file/local/2038059/UNHCR+Niger+-+Operational+Update+Sahel+-+September+2020.pdf>).

Il 12 dicembre 2020, ventisette persone sono morte in un attacco rivendicato da Boko Haram contro un villaggio situato a Toumour, nella regione di Diffa, poche ore prima che si tenessero le elezioni municipali e regionali del 13 dicembre (cfr. UNHCR, *UNHCR condemns attack on Niger town hosting forcibly displaced people*, 15 dicembre 2020, reperibile al link <https://www.ecoi.net/en/document/2042284.html>).

Il 2 gennaio 2021, almeno cento civili sono stati trucidati nelle loro case da uomini armati arrivati su un centinaio di moto che, in pieno giorno, si sono divisi in due gruppi circondando e attaccando i remoti villaggi di Tchombangou e di Zaroumdareye, entrambi situati nella regione nigerina sud-occidentale di Tillabéri.

Si è trattato di un attacco pianificato militarmente e non ancora rivendicato, ma che gli osservatori non esitano ad attribuire a terroristi islamici, facenti capo a Daesh o Al Qaida o ai Boko Haram nigeriani, gruppi che percorrono e colpiscono fra il Sahara e il Sahel.

I terroristi sarebbero arrivati proprio a bordo di un centinaio di moto dal vicino Mali, dove nelle ore precedenti alcuni soldati francesi erano stati uccisi da militanti jihadisti, e ciò nonostante le autorità abbiano vietato nell'area di Tillabéri l'utilizzo della motocicletta, in ragione della pericolosità della zona e del fatto che tale mezzo è proprio quello utilizzato da terroristi islamici, banditi e trafficanti per muoversi velocemente e agilmente.

La strage, avvenuta verso mezzogiorno, è coincisa con l'annuncio ufficiale dei risultati delle elezioni presidenziali in Niger del 27 dicembre 2020 ed è probabilmente legata all'uccisione di due non meglio precisati militanti da parte delle milizie locali di autodifesa (cfr. Al Jazeera, *Dozens of civilians killed in Niger gun attacks*, 3 gennaio 2021, in <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/3/gunmen-kill-dozens-in-niger-attacks>).

Quest'ultimo attacco ha spostato allo spostamento di 10.600 persone e in relazione a questa situazione il prefetto del dipartimento di Ouallam ha dichiarato che questo e altri attacchi avvenuti in precedenza, come quelli ad Inatès l'11.12.2019 con settantuno morti e a Chinagodar il 9.1.2020 con ottantanove morti, hanno causato una situazione umanitaria cruciale che ha determinato molti sfollati interni arrivati principalmente a Mangaizé e determinato movimenti non solo tra le popolazioni vittime degli attacchi, ma in generale di interi villaggi.

A fronte di questa situazione, il quadro di consultazione e di azioni cittadine della società civile indipendente nigerina della regione di Tillabéry si è riunito e ha emesso una dichiarazione in cui esprime la sua preoccupazione per questa situazione di insicurezza crescente, nonostante lo stato di emergenza decretato nella regione (cfr. Studio Kalangou – Fontation Hironnelle, *Tillabéry; Installation d'un climat de terreur dans la région*, 15 gennaio 2021, in <https://www.studiokalangou.org/index.php/articles/13834-tillabery-installation-climat-terreur-region>).

Il citato rapporto del Dipartimento di Stato USA evidenzia che, a fronte della presenza terroristica nel paese e nei paesi confinanti, il Niger è impegnato nella lotta al terrorismo e collabora con Paesi vicini e partner ed alleanze internazionali, tra cui l'INTERPOL, la coalizione internazionale anti-ISIS, Multi-National Joint Task Force e il G5 Sahel Joint Force.

Nell'instabilità del contesto sopra descritto, tuttavia, gli sforzi del governo nigerino nel contrasto al fenomeno terroristico vengono spesso compromessi da una forza di difesa esigua, dal coordinamento teso tra i membri dell'apparato di sicurezza, da carenze nel bilancio, dalla continua insicurezza in paesi vicini quali Burkina Faso, Libia, Mali e Ciad e dalla conseguente necessità di ricorrere forze armate straniere (cfr. Romi Sigsworth, Institute for Security Studies, *Counter-terrorism, human rights and the rule of law in West Africa*, cit.).

Oggi, la cooperazione securitaria internazionale nel Sahel ed in Niger fa capo all'operazione Barkhane, inaugurata dalla Francia nel 2014 nel quadro di una complessiva riorganizzazione della presenza militare francese in Africa subsahariana.

L'obiettivo dell'operazione è quello di lottare contro i gruppi armati terroristici, privandoli del supporto logistico dei network regionali e interrompendo i flussi di approvvigionamento di armi, oltre a quello di assistere gli eserciti degli stati saheliani mediante il rafforzamento delle loro capacità militare.

Il numero di militari coinvolti nell'operazione è stato incrementato da 3.500 a 4.500 unità negli scorsi anni, e poco dopo il vertice di Pau di gennaio 2020, un incremento ulteriore di 600 uomini ha portato il totale attuale a 5.100 unità militari, cui si aggiungono 3 droni, 7 caccia, 22 elicotteri, tra 6 e 10 aerei di trasporto, 290 blindati pesanti, 240 blindati leggeri e 380 mezzi logistici [per tali dettagli cfr. France, Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, *G5 Sahel – Pau Summit – Statement by the Heads of State (13 Jan. 2020)*, 13 gennaio 2020, in <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/news/2020/article/g5-sahel-pau-summit-statement-by-the-heads-of-state-13-jan-2020>].

Accanto al dispositivo francese, nel 2017 gli stati membri del network regionale G5 Sahel hanno deliberato l'istituzione di una forza congiunta composta da contingenti militari forniti dagli Stati membri (5.000 soldati), la Force Conjointe du G5 Sahel (FC-G5S), allo scopo di potenziare l'efficacia delle missioni regionale di contrasto al terrorismo, la lotta alle attività criminali transfrontaliere e la repressione del traffico di esseri umani, benché difficoltà logistiche e le ristrettezze di budget ne abbiano limitato negli anni le capacità operative.

Tra le novità introdotte a seguito del vertice di Pau, la Francia e gli Stati del Sahel hanno concordato la costituzione di un comando congiunto tra la forza Barkhane e la forza multinazionale del G5 Sahel; in questo contesto si inserisce la task force Takuba, che vede impegnate anche truppe italiane e che agirà sotto il comando dell'Operazione Barkhane (cfr. C. Casola, ISPI, *Decreto missioni: l'Italia rafforza la sua presenza in Africa*, 8 luglio 2020, reperibile al link <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/decreto-missioni-litalia-rafforza-la-sua-presenza-africa-26615>).

Infine, si segnala che il 29 settembre 2020 il G5 Sahel, l'Unione europea e la MINUSMA hanno tenuto una riunione di coordinamento tripartito per discutere, tra l'altro, l'attuazione delle disposizioni della risoluzione n. 2531 del 2020 del Consiglio di sicurezza relative al sostegno alla Forza congiunta.

La riunione tripartita ha offerto l'opportunità di discutere l'assistenza in corso e ha sottolineato la necessità di ulteriori finanziamenti per rendere operativa la fornitura di supporto alla Forza congiunta attraverso il processo di approvvigionamento delle Nazioni Unite.

Durante tale riunione, è stato raggiunto un accordo sull'importanza di una maggiore cooperazione e di uno scambio di informazioni per consentire la piena applicazione della politica di due diligence in materia di diritti umani (cfr. UN Security Council, *Joint Force of the Group of Five for the Sahel; Report of the Secretary-General*, cit.).

È importante segnalare che, nell'ambito di tali operazioni di sicurezza si sono moltiplicate le accuse di violazioni di diritti umani a carico delle forze di sicurezza nigerine e, nonostante l'avvio di indagini su alcuni casi di uccisioni illegali, numerose fonti parlano di impunità per i crimini commessi dalle forze di sicurezza del Niger.

Tra gli episodi più recenti segnalati da organizzazioni internazionali, oltre un centinaio di individui sono stati presumibilmente arrestati con la forza e fatti sparire dall'esercito nigerino nell'ambito dell'operazione Almahou (con base ad Ayorou) tra il 27 marzo e il 2 aprile 2020, nel dipartimento di Ayorou, regione di Tillabéri.

L'operazione era scattata in risposta ad un attacco perpetrato dall'ISGS contro le posizioni dell'esercito nigerino nel dicembre 2019 e nel gennaio 2020 a Inates (10 dicembre 2019) e Chinégodar (9 gennaio 2020), che aveva causato importanti perdite tra le loro fila.

Le forze di sicurezza hanno negato gli arresti mentre le volenze avrebbero portato ad uno spostamento di massa delle popolazioni verso i maggiori centri urbani a sud dove molti intervistati hanno riferito ad Amnesty

International che, nei giorni successivi agli arresti, potenziali fosse comuni sono state scoperte in diversi luoghi a sud-est di Ayorou, a Tagabatt, Ikirbachan e Ingoul.

A causa dello Stato di emergenza dichiarato nella regione, le ulteriori indagini e l'identificazione delle vittime procedono a rilento.

Oltre agli incidenti documentati da Amnesty International, la divisione Diritti Umani di MINUSMA ha elencato 34 esecuzioni extragiudiziali commesse dai soldati nigerini a Inekar (ventiquattro vittime), Anderamboukane (cinque vittime) e da qualche parte tra Anderamboukane (Mali) e Chinégodar (Niger) dove altre cinque persone sono state giustiziate extragiudizialmente, nei mesi di febbraio e marzo 2020 [cfr. Amnesty International, *"They executed some and brought the rest with them": Human rights violations by security forces in the Sahel*, giugno 2020, consultabile al link <https://www.ecoi.net/en/file/local/2031423/AFR3723182020ENGLISH.pdf>; MINUSMA, *Note sur les tendances des violations et abus de droits de l'homme (1er janvier-31 mars 2020)*, aprile 2020, paragrafo 26, pag. 6, reperibile al link <https://reliefweb.int/report/mali/note-sur-les-tendances-des-violations-et-abus-de-droits-de-l-homme-1-er-janvier-31-mars>].

La presenza jihadista e il conseguente aumento di armi nella regione, contribuiscono inoltre ad alimentare i conflitti tra i diversi gruppi etnici che sono accusati di sostenerli o di opporsi, mettendo in discussione l'intero tessuto sociale della regione, determinando dei cicli di violenza intercomunitaria che provocando più vittime e più sfollati rispetto agli attacchi diretti dei jihadisti [cfr. Institute for Security Studies (ISS), *Violent Extremism, organised crime and local conflicts in Liptako-Gourma*, dicembre 2019, reperibile al link <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-26-eng.pdf>].

Le operazioni militari delle forze nigerine, sostenute da truppe internazionali, hanno infatti contribuito all'ondata di violenza che ha interessato il Sahel degli ultimi mesi, anche attraverso l'impiego di milizie maliane.

A titolo di esempio si può citare la lunga storia di conflitti tra tuareg e fulani per i pascoli nel nord di Tillabéri. Le origini del conflitto, risalgono agli anni Settanta, quando i pastori fulani del Niger si stabilirono nella regione di Gao, in Mali, alla ricerca di pascoli più verdi.

Le tensioni per l'accesso alla terra e ai pozzi sono aumentate con le prime ribellioni tuareg che hanno colpito sia il Mali che il Niger all'inizio degli anni '90 e hanno portato a un aumento delle forniture di armi ai gruppi tuareg.

Infatti, nonostante in entrambi i Paesi venissero raggiunti accordi di pace, nel 1997, a Gao, cinquantacinque fulani vennero uccisi da parte di uomini tuareg armati e, dopo il massacro, alcuni pastori fulani fuggirono in Niger e crearono la Milizia di autodifesa di Tillabéri Nord, innescando un ciclo di ritorsioni all'interno del quale i movimenti jihadisti hanno poi trovato terreno fertile.

Nel corso dei combattimenti, vennero uccise più di cento persone, sinché non si giunse ad una riconciliazione nel 2011, sfociata nello scioglimento della milizia nigerina dei fulani e nella consegna delle armi allo Stato nigerino.

Nondimeno, allo scoccare della nuova rivolta tuareg in Mali nel 2012, i pastori fulani divennero il bacino in cui gruppi quali il MUJAO attinse, facendo leva sulle paure di violenze da parte delle milizie tuareg, tanto che, come riferito dal generale Mahamadou Abou Tarka *"In north Tillabéri, jihadists hijacked Fulani's grievances"*.

Il fatto poi che le forze francesi usino le milizie tuareg, come il GATIA (il Gruppo di autodifesa e alleati tuareg di Imghad) e il MSA (Movimento per la salvezza dell'Azawad), per pattugliare i confini tra Mali e Niger e che queste si siano rese responsabili dell'uccisione di alcuni civili fulani durante alcuni di questi pattugliamenti in Niger a metà del 2018, aggrava ulteriormente le mai sopite tensioni intercomunitarie.

Il ricorso a gruppi armati non statali per condurre operazioni antiterrorismo ha contribuito infatti ad infiammare le tensioni intercomunali vicino al confine tra Niger e Mali, portando a episodi di violenza (cfr. G. Zandonini, *The New Humanitarian, Niger, part 3: Guns won't win the war, "We can't militarise all borders"*, 15 aprile 2019, consultabile sul sito internet <https://www.thenewhumanitarian.org/special-report/2019/04/15/niger-part-3-guns-conflict-militancy>).

Nella zona settentrionale della regione di Tillabéri le tensioni tra e all'interno delle comunità hanno reso il contesto fertile per un violento regolamento di conti tra molti attori e hanno fornito all'ISGS ulteriori modalità per ampliare le divisioni già in essere.

Mentre le autorità statali stanno cercando il modo di indebolire le organizzazioni terroristiche, queste ultime agli occhi di parte della popolazione residente della regione di Tillabéri diventano una forza più capace dello Stato di proteggere i suoi alleati locali e di fornire servizi di base, compresa la sicurezza.

Il comune di Inatès, gestito da un'unità amministrativa nomade composta da cinquantasette tribù, principalmente tuareg ma anche peul (sette), e comprendente tra le 5.000 e le 10.000 persone, è emerso come una prima linea per questo tipo di dinamiche, sperimentando negli ultimi anni la violenza sia tra i diversi gruppi tuareg sia tra i tuareg e i peul; nel 2019, con lo Stato e le forze di sicurezza in svantaggio, le comunità come Inatès si sono viste sempre ristrette nello scegliere tra il sottomettersi allo spostamento di massa o rivolgersi ai militanti dello Stato Islamico per ottenere protezione. (ICG - International Crisis Group, *Sidelining the Islamic State in Niger's Tillabery*, 3 giugno 2020, consultabile sul sito <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/niger/289-sidelining-islamic-state-nigers-tillabery>).

È stato osservato altresì che nella zona settentrionale della regione di Tillabéri, un'eccessiva attenzione all'antiterrorismo ha portato ad un uso eccessivo di strumenti militari per un conflitto che è fondamentalmente guidato dalla competizione intercomunitaria e intracomunitaria per i diritti e le risorse, che lo Stato Islamico ha sfruttato.

Le modalità con le quali sono state condotte le strategie antiterrorismo finalizzate ad indebolire i gruppi jihadisti hanno spesso portato al risultato opposto, infiammando quelle stesse situazioni che invece si voleva calmare; in particolare, tali strategie hanno accelerato la militarizzazione delle comunità di confine e alimentato la stigmatizzazione dei fulani, che le altre comunità locali spesso considerano come i più stretti collaboratori dell'ISGS, portando all'uccisione di civili accusati di essere o scambiati per elementi dei gruppi terroristici (ICG - International Crisis Group, *Sidelining the Islamic State in Niger's Tillabery*, 3 giugno 2020, <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/niger/289-sidelining-islamic-state-nigers-tillabery>).

La crisi della sicurezza, nelle regioni di Diffa, Tillabéri, Tahoua e Maradi, oltre ad avere un impatto significativo sulle attività di sussistenza e sul funzionamento dei mercati, limita l'accesso delle famiglie alle attività umanitarie, soprattutto nelle regioni di Tillabéri e Tahoua, dove l'insicurezza alimentare prevale e dove le previsioni indicano che persisterà a livello di "Crisi" (Fase 3 IPC) fino al maggio 2021.

La maggior parte delle famiglie sfollate ha infatti perso i propri mezzi di sussistenza e fa affidamento sull'assistenza esterna per coprire il proprio fabbisogno alimentare di base.

Dall'ottobre 2020, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha riferito che oltre 257 000 persone sono state sfollate nelle regioni di Diffa, Tahoua e Tillabéri.

Inoltre, il Paese ospita circa 230.000 rifugiati, principalmente dalla Nigeria e dal Mali (FAO, *GIEWS Country Brief: Niger 05-January-2021*, 5 gennaio 2021, in <https://reliefweb.int/report/niger/giews-country-brief-niger-05-january-2021>) e in totale sarebbero 5,1 milioni le persone che avrebbero bisogno di assistenza umanitaria (cfr. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Niger Situation Report*, 7 luglio 2020, in <https://reports.unocha.org/en/country/niger>).

È da segnalare però che gli operatori umanitari sono stati spesso presi di mira, in picchi di violenza che causano la sospensione periodica delle operazioni umanitarie e che impongono alle organizzazioni umanitarie l'impiego di scorte armate (cfr. WFP – World Food Programme, FAO - Food and Agriculture Organization, *Monitoring food security in countries with conflict situations; A joint FAO/WFP update for the United Nations Security Council; January 2020; Issue No 7*, gennaio 2020, reperibile al link <https://www.ecoi.net/en/file/local/2029927/ca7573en.pdf>).

Secondo l'analisi “Cadre Harmonisé” di novembre 2020, il numero aggregato di persone in grave insicurezza alimentare (da CH Fase 3 “Crisi” e oltre) è stimato a circa 1,2 milioni nel periodo ottobre-dicembre 2020, di cui circa 61 000 persone in grave insicurezza alimentare (CH Fase 4).

Si prevede che come conseguenza delle restrizioni alle attività economiche e la perdita di reddito dovuta alla pandemia da COVID19, aggravata dall'insicurezza, porteranno un'ulteriore diminuzione dell'accesso al cibo per le famiglie povere che subiranno lo stress alimentare a causa dei fattori aggravanti dell'aumento dei prezzi; conseguentemente si stima che il numero di persone in grave insicurezza alimentare salirà a 1,7 milioni tra giugno e agosto 2021, durante il picco della prossima stagione di magra. [cfr. Famine Early Warning System Network, *Niger Situation Report, December 2020*, reperibile al link <https://reliefweb.int/report/niger/niger-mise-jour-sur-la-s-curit-alimentaire-d-cembre-2020>].

Inoltre, secondo le Nazioni Unite centinaia di migliaia di persone in Niger non avrebbero più accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria. Anche l'economia del Paese è in crisi, essendo stata duramente colpita dalla pandemia di coronavirus, dal calo del prezzo dell'uranio e dalla chiusura del confine con la Nigeria, punto di accesso fondamentale per l'ingresso di beni essenziali. Si stima che più del 40% della popolazione vive in condizioni di estrema povertà. [UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Niger Situation Report*, cit.].

La situazione complessiva del Niger, infine, è aggravata dal fatto che dall'agosto 2020 il Paese sta affrontando le peggiori inondazioni della sua storia, che hanno colpito oltre mezzo milione di persone in una sola stagione. Le forti piogge, insieme all'aumento del livello dell'acqua nei principali bacini fluviali, hanno portato a gravi inondazioni in tutto il Paese, con una gran parte dei terreni ancora inondata e danni diffusi alle attrezzature agricole, al bestiame e alla pesca, nonché ai raccolti.

Ciò ha aumentato i livelli di insicurezza alimentare e ha esacerbato la situazione umanitaria del Paese, già messa a dura prova, come si è detto prima, dagli spostamenti della popolazione a causa delle violenze perpetrate dai gruppi armati, agli effetti del cambiamento climatico e alla pandemia di COVID-19 (cfr. IRC – International Rescue Committee, *IRC Watchlist 2021*, cit. e UN Security Council, *Activities of the United Nations Office for West Africa and the Sahel; Report of the Secretary-General*, cit.).

La situazione fin qui descritta fa sì che il Niger si collochi all'ultimo posto a livello mondiale nella classifica stilata dall'UNDP, nel suo Rapporto sullo Sviluppo Umano (cfr. UNDP, *Human Development Report 2020, The Next Frontier, Human Development and the Anthropocene*, reperibile al link <http://report.hdr.undp.org/>). Inoltre, oltre ad essere inserito per il terzo anno consecutivo nella Watchlist dell'International Rescue Committee per l'intensificarsi del conflitto armato che ora colpisce due parti distinte del Paese (distruggendo i mezzi di sussistenza, costringendo le persone ad abbandonare le proprie case e limitando l'accesso umanitario), il Niger è identificato tra i dieci paesi maggiormente vulnerabili ai cambiamenti climatici dall'indice Notre Dame ND-GAIN [cfr. University of Notre Dame, *Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN)*, reperibile in <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/> e IRC – International Rescue Committee, *IRC Watchlist 2021*, cit.].

In questo quadro di instabilità, il Niger nel 2020 ha affrontato le elezioni presidenziali, nelle quali il presidente uscente Issoufou, 68 anni, eletto per la prima volta nel 2011 e poi di nuovo nel 2016, non si è presentato per un terzo mandato, guadagnandosi il plauso della comunità internazionale, giacché un trasferimento pacifico del potere potrebbe infatti rappresentare una svolta per il paese, che ha subito quattro colpi di stato da quando ha ottenuto l'indipendenza dalla Francia, nel 1960.

Le elezioni presidenziali di domenica 27 dicembre 2020, in cui hanno espresso il loro voto in elezioni presidenziali e parlamentari 4 milioni di elettori su 7,6 milioni di aventi diritto scegliendo fra 29 candidati, si sono svolte nel mezzo di serie preoccupazioni per la sicurezza, ma il numero di attacchi o incidenti registrati

nulla sulle spese;

si riserva di liquidare il compenso del difensore del ricorrente, ammesso al patrocinio a spese dello Stato, all'esito dell'integrazione richiesta con separato decreto.

Si comunichi al ricorrente, alla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Verona – Sezione di Padova nonché al Pubblico Ministero.

Venezia, 21 gennaio 2021

Il Giudice relatore

dott. Fabio Doro

Il Presidente

dott.ssa Tania Vettore