



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

N. 5894/2019 R.G.

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

dott. Mario Montanaro	Presidente
dott. Fabio Doro	Giudice relatore
dott. Giovanni Francesco Perilongo	Giudice

nella causa iscritta al N. 5894/2019 R.G. promossa con ricorso ai sensi dell'art. 35-*bis* del D. Lgs. n. 25/2008 depositato in data 6.6.2019 da:

[REDACTED], con l'avv.
MARSILI CINZIA,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE
INTERNAZIONALE DI VERONA (c.f. 93261930239),

resistente,

e con l'intervento

del PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA PROCURA DELLA REPUBBLICA DI VENEZIA,

interveniente,

ha pronunciato il seguente

DECRETO

Il ricorrente, [REDACTED], ha impugnato il provvedimento del 18.12.2019, notificato il 22.5.2019, reso dal Ministero dell'Interno – Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Verona, che ha dichiarato inammissibile l'istanza di concessione di protezione internazionale da lui presentata, in quanto reiterata senza la produzione di elementi nuovi dopo un primo provvedimento di diniego del 10.9.2015, successivamente confermato in sede giurisdizionale.

pagina 1 di 8



A sostegno dell'impugnazione il ricorrente, richiamata la sua storia personale, lamenta che la Commissione avrebbe erroneamente valutato la sua istanza reiterata, deducendo di aver posto a fondamento della medesima quali elementi nuovi la sua integrazione sociale e il peggioramento delle sue condizioni di salute; deduce, altresì, il deterioramento delle condizioni di sicurezza nel Paese d'origine.

Insiste, pertanto, affinché sia accertato e dichiarato il suo diritto al riconoscimento della protezione ovvero in via subordinata al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari; in via di estremo subordine, laddove fosse ritenuta applicabile la normativa del d.l. n. 113/2018, chiede l'accertamento del diritto all'asilo politico o che sia sollevata questione di legittimità costituzionale di tale normativa, nella parte in cui esclude il riconoscimento della protezione umanitaria, per violazione degli artt. 2 e 10, comma 3, 117 Cost. con riferimento all'art 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nonché della Convenzione di Ginevra.

Nel merito, va ricordato che la normativa comunitaria e nazionale prevedono un regime particolare per le domande di protezione internazionale che siano "reiterate" dopo un primo provvedimento di diniego.

La Sezione IV del Capo III della Direttiva n. 2013/32/UE (c.d. "direttiva procedure") prevede che tali domande siano sottoposte ad un esame preliminare di ammissibilità "per accertare se siano emersi o siano stati adottati dal richiedente elementi o risultanze nuovi rilevanti per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale" (art. 40, paragrafo 2).

Nel caso in cui siano dedotti "elementi o risultanze nuovi che aumentano in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale", la domanda viene sottoposta ad un ulteriore esame nel merito, secondo i principi fondamentali e le garanzie previste dal Capo II della direttiva, tra cui il diritto a rimanere nello Stato membro durante l'esame della domanda e il diritto all'audizione; nondimeno, gli Stati membri possono prevedere che la domanda reiterata sia sottoposta a tale nuovo esame "solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere, nel procedimento precedente, la situazione esposta", ossia gli elementi nuovi, "in particolare esercitando il suo diritto a un ricorso effettivo" (art. 40, paragrafi 3 e 4).

Laddove, invece, non siano dedotti elementi nuovi e rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale, non si procede all'ulteriore esame e la domanda viene considerata "inammissibile" ai sensi dell'art. 33, paragrafo 2, lett. d), della direttiva (art. 40, paragrafo 5).

La fase di "esame preliminare" nell'ottica del legislatore comunitario opera come un filtro preventivo sull'ammissibilità della domanda reiterata, ed è connotata da una disciplina che, per certi versi, è derogatoria rispetto al procedimento ordinario.



L'art. 34 della direttiva, infatti, prevede che nel caso di domande inammissibili sia necessario organizzare *“un colloquio personale”* su tale aspetto, ma, quale eccezione, prevede proprio il caso della *“domanda reiterata”*, rinviando all'art. 42 della direttiva.

Corrispondentemente, quest'ultima disposizione, al paragrafo 2, prevede che gli Stati membri possono *“obbligare il richiedente a indicare i fatti e a produrre le prove che giustificano una nuova procedura”* e *“fare in modo che l'esame preliminare si basi unicamente su osservazioni scritte e non comporti alcun colloquio personale”*, fermo restando che *“queste disposizioni non rendono impossibile l'accesso del richiedente a una nuova procedura, né impediscono di fatto o limitano seriamente tale accesso”*.

In altri termini, gli Stati membri possono sostituire il colloquio orale sull'ammissibilità della domanda con una procedura a contraddittorio scritto, senza poter tuttavia arrivare al punto di rendere per il ricorrente impossibile o gravemente difficoltoso l'accesso alla procedura.

Inoltre, al richiedente devono comunque essere garantite le prerogative di cui all'art. 12, paragrafo 1, della direttiva, ossia il diritto all'informazione tempestiva e completa in lingua a lui comprensibile degli scopi della procedura, il diritto all'interprete, il diritto alla comunicazione con l'UNHCR e altre organizzazioni che prestino assistenza ai richiedenti asilo, il diritto di accesso alle C.O.I. e il diritto alla comunicazione della decisione con anticipo ragionevole, in lingua comprensibile e con indicazione dei mezzi di impugnazione (art. 42, paragrafo 1).

L'art. 42, paragrafo 3, della direttiva, infine, prevede che le disposizioni nazionali debbano garantire che *“il richiedente sia opportunamente informato dell'esito dell'esame preliminare e, ove sia deciso di non esaminare ulteriormente la domanda, dei motivi di tale decisione e delle possibilità di presentare ricorso o chiedere il riesame della decisione”*.

Nel caso di domanda reiterata considerata inammissibile, è altresì previsto che gli Stati possano derogare al diritto di rimanere nel territorio nazionale (art. 41) e ciò anche fino alla scadenza del termine per proporre l'impugnazione e fino all'esito della medesima, giacché in questo caso non vi è un diritto automatico di permanere, ma può essere previsto che l'autorità giurisdizionale, d'ufficio o su istanza dell'interessato, autorizzi o meno la permanenza del ricorrente nello Stato in attesa dell'esito del ricorso (art. 46, paragrafi 5 e 6, lett. b).

Il tutto, ovviamente, fermo restando il rispetto del principio del non refoulement diretto o indiretto, che deve comunque essere garantito (art. 41, paragrafo 1), per cui nel caso in cui il rimpatrio comporti tale pericolo, la deroga non sarà tendenzialmente ammissibile.

L'articolata disciplina comunitaria è stata recepita dal legislatore italiano nell'art. 29 del D. Lgs. n. 25/2008, che prevede che la Commissione dichiari inammissibile la domanda e non proceda all'esame nel caso in cui



il richiedente abbia *“reiterato identica domanda dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione stessa senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine”*.

In tal caso, *“la domanda è sottoposta ad esame preliminare da parte del Presidente della Commissione, diretto ad accertare se emergono o sono stati adottati, da parte del richiedente, nuovi elementi, rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale”*.

Fino al 5.10.2018, data di entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, era previsto che la Commissione, prima di adottare la decisione di inammissibilità dovesse comunicare al richiedente che aveva la facoltà di presentare, entro tre giorni dalla comunicazione, osservazioni a sostegno dell'ammissibilità della domanda e che, in mancanza di tali osservazioni, la Commissione avrebbe adottato la decisione.

Tale ultima previsione è stata abrogata dal d.l. n. 113/2018, e dunque non è più applicabile per le domande reiterate di protezione internazionale presentate successivamente al 5.10.2018, secondo i principi affermati dalla giurisprudenza di legittimità in punto di ambito temporale di applicazione delle norme introdotte dal d.l. n. 113/2018 (cfr. Cass., SS.UU., n. 29459/2019, che ha confermato l'indirizzo inaugurato da Cass. n. 4890/2019 e poi seguito da altre pronunce di legittimità).

Nelle varie discipline processuali che si sono susseguite, il legislatore ha previsto che il ricorso avverso la decisione di inammissibilità della domanda reiterata non sospendesse l'efficacia esecutiva del provvedimento, ma che questa potesse comunque essere sospesa con una pronuncia dell'autorità giurisdizionale, al ricorrere di determinate ragioni di urgenza (art. 35, comma 7, del D. Lgs. n. 25/2008; art. 19, commi 4 e 5, del D. Lgs. n. 150/2011 e, da ultimo, art. 35-*bis*, commi 4 e 5, del D. Lgs. n. 25/2008).

Ai fini dell'ammissibilità della domanda reiterata di protezione internazionale, dunque, è dirimente chiarire in cosa consistano gli *“elementi nuovi”* e sul punto la giurisprudenza di legittimità ha statuito che essi possano consistere *“oltre che in nuovi fatti di persecuzione o comunque costitutivi del diritto alla protezione stessa, successivi al rigetto della prima domanda da parte della competente Commissione, anche in nuove prove dei fatti costitutivi del diritto, purché il richiedente non abbia potuto, senza sua colpa, produrle in precedenza innanzi alla commissione in sede amministrativa, né davanti al giudice introducendo il procedimento giurisdizionale”* (Cass. n. 5089/2013).

La reiterazione della domanda, dunque, è ammissibile anche *“quando vengano adottati nuovi elementi, anche sussistenti al momento della precedente richiesta, che il ricorrente non aveva tuttavia potuto, senza sua colpa, prospettare in difetto di prove”* (cfr. Cass. n. 30033/2019), dovendosi *“valutare le ragioni per cui”* la *“prospettazione”* dei *“nuovi presupposti per l'accoglimento”* della domanda di protezione *“non sia avvenuta contestualmente alla precedente”* e procedersi all'esame dell'istanza laddove *“tali ragioni appaiano plausibili e non siano ascrivibili a colpa del richiedente”* (cfr. Cass. n. 4522/2015).



Di conseguenza, *«in caso di reiterazione della domanda di protezione ... dopo che si sia già svolto un precedente giudizio diretto al riconoscimento della protezione internazionale, il richiedente asilo, a pena di inammissibilità della nuova istanza, è tenuto a indicare le ragioni per cui, senza colpa, non abbia potuto addurre i “nuovi elementi” nel giudizio di cognizione da lui proposto, atteso che quest’ultimo ha ad oggetto non già l’impugnazione del provvedimento di diniego da parte della Commissione territoriale, ma il riconoscimento del proprio diritto soggettivo alla protezione invocata, sicché in esso è anche possibile integrare le deduzioni svolte in sede amministrativa»* (cfr. Cass. n. 30033/2019).

Peraltro, siffatto principio va coordinato con le preclusioni proprie della disciplina processualcivile, in quanto la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che, nella disciplina processuale vigente anteriormente al d.l. n. 13/2007, ove doveva essere utilizzato il rito sommario di cognizione avanti il Tribunale in composizione monocratica, l’indicazione di nuovi motivi di protezione internazionale era possibile soltanto nel giudizio di primo grado; nel caso in cui l’interessato volesse, pertanto, introdurre delle nuove ragioni a sostegno della sua istanza e il giudizio di primo grado fosse esaurito, era necessario che egli presentasse una domanda di protezione internazionale reiterata avanti l’autorità amministrativa e le sottoponesse a quest’ultima (cfr. Cass. n. 9438/2018: *«detta ragione, del tutto diversa da quelle indicate in precedenza, non poteva essere dedotta per la prima volta nel corso del giudizio di appello ... e dunque la Corte non era tenuta, né aveva il potere di prenderla in considerazione: si tratta, pertanto, di “ulteriori dichiarazioni” dell’interessato, di cui il giudice non può “tenere conto” ... nell’ambito del processo pendente davanti a sé, e che vanno sottoposte, invece, alla competente autorità amministrativa mediante reiterazione della domanda di protezione internazionale»*).

Ciò premesso, il ricorrente a sostegno della prima domanda di protezione internazionale aveva dedotto di essere fuggito perché, a seguito di una lite con gli zii legata all’eredità paterna, aveva ucciso uno dei fratelli del padre e temeva di essere catturato dalla polizia.

La domanda era stata rigettata in data 10.9.2015, perché la vicenda era stata ritenuta generica e non credibile sotto diversi profili e per l’inesistenza di una situazione di conflitto armato in Ghana; il ricorrente aveva proposto impugnazione avanti questo Tribunale, ma il ricorso era stato rigettato, con ordinanza del 7.4.2017.

La nuova domanda di protezione internazionale si fondava e si fonda sul deterioramento delle condizioni di sicurezza del Ghana, sulla sua condizione di integrazione sociale e sul peggioramento delle sue condizioni di salute.

Si deve innanzitutto osservare che il ricorrente non ha prodotto alcun elemento nuovo che supera i dubbi di credibilità sollevati dalla Commissione nel primo provvedimento di diniego, cosicché la valutazione



contenuta in quest'ultimo, cristallizzatasi a seguito del rigetto del primo ricorso, resta ferma e non può essere messa in discussione in questa sede.

Le ragioni di fuga dedotte e la sua mancanza di credibilità non consentono il riconoscimento né dello *status* di rifugiato – non essendo stata dedotta l'esistenza di un pericolo di persecuzione a causa della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza ad un gruppo sociale ovvero per le opinioni politiche professate – né della protezione sussidiaria ex art. 14, lett. a) e b), del D. Lgs. n. 251/2007, stante la mancanza di credibilità del ricorrente, che non consente di ritenere dimostrato il pericolo di sottoposizione a pena di morte o a tortura o a trattamento inumano o degradante.

Il richiamo alla situazione complessiva del Ghana non costituisce un elemento “nuovo”, giacché anche attualmente, come nel 2017, nella zona di Kumasi, da cui proviene il ricorrente non ricorre una situazione di conflitto armato rilevante ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria ex art. 14, lett. c), del D. Lgs. n. 251/2007.

Invero, il dedotto peggioramento delle condizioni di sicurezza riguarda una zona diversa da quella dove è nato e cresciuto [REDACTED] dove, come si desume dalle informazioni disponibili in www.acleddata.com/data, sono state registrate proteste per motivi sindacali, studenteschi o economiche, talora pacifiche talora con scontri ed episodi di violenza tra fazioni del partito NDC e tra questo e altre forze politiche, con conseguenze assolutamente limitate e non estese all'intera popolazione civile.

La protezione sussidiaria, dunque, non può essere riconosciuta per la situazione complessiva del Ghana, irrilevante ai sensi dell'art. 14, lett. c), del D. Lgs. n. 251/2007.

Per quanto concerne, invece, la documentazione relativa all'attività lavorativa, si osserva che, pur costituendo effettivamente un elemento “nuovo”, in quanto il primo contratto di lavoro risale a luglio 2017 ed è dunque successivo alla conferma in sede giurisdizionale del primo provvedimento di diniego, non è “rilevante” ai fini della concessione dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, che si fondano su presupposti diversi.

L'elemento, invece, può essere valutato ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, la cui disciplina è *ratione temporis* applicabile al caso di specie, discutendosi di un'istanza reiterata che deve ritenersi presentata in data 4.7.2018, in quanto quel giorno il ricorrente aveva manifestato alla P.A. la propria volontà di reiterare la sua domanda di protezione internazionale (doc. n. G).

A questo proposito, va precisato che è irrilevante il fatto che il modello C3 sia stato compilato soltanto successivamente, dal momento che la tempistica della P.A. nella gestione del procedimento non può andare



a danno dell'interessato e ciò che rileva è il momento in cui l'interessato ha il primo contatto con la P.A. e evidenzia la sua volontà di ottenere la protezione.

Ne consegue che, ai fini del presente giudizio, sono irrilevanti le innovazioni introdotte dal d.l. n. 113/2018, e, in particolare, troverà applicazione la previgente formulazione dell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 286/1998.

Ciò precisato, va ricordato che la giurisprudenza ha chiarito che ai fini della protezione umanitaria può venire in rilievo anche l'integrazione sociale dell'interessato, qualora, all'esito di un giudizio comparativo tra la situazione che il ricorrente vive in Italia e quella in cui si troverebbe in caso di rimpatrio, emerga una condizione di vulnerabilità, specie se legata all'impossibilità di determinarsi nelle scelte essenziali della vita quotidiana (Cass., SS.UU., n. 29459/2019, che ha confermato l'indirizzo inaugurato da Cass. n. 4455/2018 e poi seguito da altre pronunce di legittimità).

Nel caso di specie, può certamente formularsi un giudizio positivo sull'integrazione del ricorrente, che ha dimostrato di aver lavorato in modo pressoché continuativo dal 17.7.2017 ad oggi, percependo una retribuzione significativa (oltre € 1.400,00 mensili), e di aver raggiunto un significativo livello di autonomia, reperendo una abitazione in locazione e uscendo dal circuito dell'accoglienza.

Deve ritenersi, dunque, che in caso di rientro in Ghana egli verserebbe in una condizione di vulnerabilità, tenuto conto che vedrebbe interrotto l'ottimo percorso di integrazione sociale intrapreso, senza la garanzia di poter reperire una occupazione altrettanto adeguata; sotto quest'ultimo profilo, si deve tener conto che nel Paese d'origine [redacted] svolgeva la professione di meccanico, ma che egli manca dal Ghana ormai dal 2013 e dunque non potrebbe agevolmente reinserirsi e recuperare il giro di clientela che poteva avere in precedenza.

Nell'ottica del giudizio di vulnerabilità vanno prese in considerazione, altresì, le condizioni di salute della madre del ricorrente, invalida, e [redacted] stesso, che necessita di controlli periodici in relazione alla patologia alla vista, come da documentazione medica in atti.

In conclusione, va accertato il diritto del ricorrente all'ottenimento della protezione umanitaria, con conseguente trasmissione degli atti al Questore per le determinazioni di competenza.

La natura giuridica delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte in giudizio e il fatto che sia stata accolta soltanto la domanda formulata in via subordinata dall'Owusu inducono a compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale di Venezia, definitivamente pronunciando, così dispone:



accoglie il ricorso presentato da [REDACTED], per l'effetto, accerta il diritto dello stesso alla concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, trasmettendo gli atti al Questore per le determinazioni di competenza;
compensa le spese di lite.

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

Venezia, 29 maggio 2020

Il Giudice relatore

dott. Fabio Doro

Il Presidente

dott. Mario Montanaro

