

Civile Ord. Sez. 1 Num. 5675 Anno 2021
Presidente: GENOVESE FRANCESCO ANTONIO
Relatore: DI MARZIO MAURO
Data pubblicazione: 02/03/2021

sul ricorso 18070/2019 proposto da:

MINISTERO DELL'INTERNO, elettivamente domiciliato in Roma, via dei
Portoghesi 12, presso l'avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e
difende per legge

- ricorrente -

contro

OLOWALE YUSUF ENITAN

- intimato -

avverso il decreto del TRIBUNALE DELL'AQUILA, depositato il 07/05/2019;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 26/02/2021
da DI MARZIO MAURO

RILEVATO CHE

1. — Il Ministero dell'interno ricorre per due mezzi, nei confronti di Olowale
Yusuf Enitan, contro il decreto del 7 maggio 2019 con cui il Tribunale

ord
18070
2021

dell'Aquila ha riconosciuto a quest'ultimo la protezione sussidiaria, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo numero 251 del 2007, poiché proveniente dal Lagos State, nel sud della Nigeria.

2. — L'intimato non svolge difese.

CONSIDERATO CHE

3. — Il primo mezzo denuncia violazione e falsa applicazione degli articoli 2, lettera g), e 14, lettera c), del decreto legislativo numero 251 del 2007.

Il secondo mezzo denuncia violazione e falsa applicazione dell'articolo 8, terzo comma, del decreto legislativo numero 25 del 2008.

RITENUTO CHE

4. — Il ricorso è fondato.

I due motivi possono essere simultaneamente esaminati.

A base della decisione di accoglimento della domanda di protezione sussidiaria il giudice di merito ha svolto le osservazioni seguenti, che, per quanto qui interessa, conviene trascrivere alla lettera: *«Il concetto di "conflitto locale" di cui all'art. 14 D. Lgs. n. 251/07 non può essere inteso solo nel senso di guerra civile, nei termini tradizionali propri della storia europea, ma deve ricomprendere anche tutte quelle situazioni in cui gli scontri o le forme di violenza, diversificate nella loro genesi, tra opposti gruppi di potere o di fazioni varie, abbiano assunto connotazioni di persistenza e di stabilità e livelli significativi di diffusione, sfuggendo al controllo degli apparati statali o giovandosi della contiguità culturale e politica di essi ... Al riguardo, l'analisi dell'attuale situazione socio politica della Nigeria e in particolare dell'Edo State evidenzia la sussistenza di operazioni di polizia poste in essere in aperta violazione dei diritti umani. Un elevato numero di persone risulta ucciso a seguito di repressioni e di arresti effettuati per strada. Altro elevato numero di persone, arrestato a seguito delle predette operazioni di polizia, risulta invece torturato sino al decesso. Il più recente rapporto di Amnesty International dà atto che, nell'anno 2017/2018, in Nigeria si è verificata una patente violazione*

dei diritti umani. In particolare, Amnesty International ... riferisce che il gruppo armato "Boko haram" ha continuato a compiere attacchi terroristici, provocando centinaia di morti, nonché esecuzioni extragiudiziali, sparizioni forzate, torture e altri maltrattamenti, anche ai danni di detenuti, in alcuni casi con esito letale. In tutto il paese si sono verificati episodi di violenza intercomunitaria e migliaia di persone sono state sgombrate, con l'uso della forza, dalle loro abitazioni. Nonostante le schiaccianti prove di gravi violazioni, tra cui esecuzioni extragiudiziali e torture, a carico delle forze di sicurezza nigeriane, le autorità non hanno avviato alcuna indagine, ovvero individuato e punito i colpevoli. Per quanto riguarda, in particolare, la zona di provenienza del ricorrente (Lagos State, sud Nigeria), il rapporto C.O.I. (Country of Origin Information) ha evidenziato che "Edo [stato confinante con Lagos ed ad esso accomunato dall'omologa situazione socio-politica] è uno degli stati più violenti del Delta del Niger su base pro-capite con l'aumento degli episodi di violenza e associati decessi nel periodo di tre anni e mezzo. I problemi di Edo sono variati dalle proteste, criminalità, rapimenti e violenza domestica e scontri tra bande, culti, gruppi politici e comunità". In data 23 dicembre 2016, si è appreso (fonte quotidiano "The Nation"), dal rapporto periodico di "Nessuno Tocchi Caino" sulle esecuzioni capitali, che tre detenuti sono stati giustiziati, ai sensi del Decreto 1971 sulle Rapine e Armi da Fuoco (Provvedimenti Speciali) e successivi emendamenti, nello stato nigeriano del Sud di Edo, dopo essere stati condannati a morte da tribunali militari. Il governo di Edo aveva annunciato l'intenzione di giustiziare tre prigionieri nella prigione di Oko, a Benin City, capitale dello stato di Edo. I tre detenuti sono stati identificati come Ogbomoro Omoregie, Apostle Igene e Mark Omosowhota, le cui esecuzioni sono state effettuate intorno al sei di mattina. Il direttore del gruppo per i diritti "Legal Defence and Assistance Project" ha presentato una petizione al governatore di Edo, Godwin Obaseki, affinché fermasse le esecuzioni, che tuttavia sono avvenute lo stesso. L'avvocato dei detenuti ha dichiarato di "aver inoltrato appello alla Corte di Lagos affinché riconoscesse a questi prigionieri il diritto di appello in base alla Costituzione».

Non v'è dubbio in definitiva, per quanto il Tribunale non si sia dato carico individuare l'esatta fattispecie normativa applicata, che la protezione sussidiaria sia stata riconosciuta in applicazione della lettera c) del decreto legislativo numero 251 del 2007.

Il che è stato fatto in violazione del dato normativo, oltre che con una evidente inadeguatezza dell'esame della vicenda.

Basterà osservare, a quest'ultimo riguardo, che il richiedente proviene non dall'Edo State, ma, secondo quanto riferisce lo stesso Tribunale, dal Lagos State: e, quale che sia l'opinabilità dell'inquadramento giuridico della previsione dettata dalla citata lettera c), di cui qui di seguito si dirà, non altrettanto opinabile è il dato geografico, secondo cui Edo State e Delta State, contrariamente a quanto affermato nel decreto impugnato, non confinano affatto, giacché tra loro si interpongono l'Ondo State e l'Ogun State. Non si comprende poi l'interesse manifestato dal Tribunale per la presenza in Nigeria del gruppo armato «*Boko haram*», visto che costituisce ormai nozione di diffusa conoscenza, tanto più nota, almeno presumibilmente, in ragione del lavoro svolto, ai componenti delle sezioni specializzate in materia di protezione internazionale, che il radicamento di quel gruppo armato si è attestato nel Nord della Nigeria: ed ancora una volta è constatazione meramente geografica che tanto il Lagos State quanto l'Edo State sono collocati nella parte centro-meridionale di quel paese, non in quella settentrionale, nel quadro, beninteso, di un territorio pari ad oltre tre volte quello dell'Italia, una volta e mezzo quello della Francia, con una popolazione di circa 150 milioni di abitanti.

E veniamo all'analisi del dato normativo di cui il Tribunale avrebbe dovuto fare applicazione.

Le lettere a) e b) dell'articolo 14 del decreto legislativo numero 251 del 2007 si riferiscono a situazioni in cui il richiedente è esposto ad un pericolo che direttamente lo riguarda, nella sua individualità, individualità che nel caso di specie non viene per nulla in questione: pena di morte, tortura o altre forme di trattamenti inumani o degradanti. Non così il danno grave considerato dalla lettera c), ossia «*la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un*

civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

La lettera della disposizione, che è diretta filiazione della Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, c.d. Direttiva Qualifiche, articolo 15, lettera c), ha suscitato, sul piano della formulazione letterale, un qualche dubbio interpretativo: da un lato vi si fa riferimento ad una minaccia «*individuale*», ossia, secondo quanto potrebbe sostenersi ad un primo approccio ermeneutico, concernente proprio la persona di quel richiedente, dall'altro lato vi si fa riferimento ad un dato oggettivo, apparentemente di per sé rilevante, e cioè ad una situazione di guerra (perché conflitto armato interno o internazionale, come vedremo, vuol per l'appunto dire: guerra) tale da interessare, potenzialmente, non quel singolo individuo, ma la generalità dei civili che vivono nella zona.

Il dubbio interpretativo è stato però sciolto dalla Corte di giustizia UE, Grande sezione, 17 febbraio 2009, causa C-465/07, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji* contro *Staatssecretaris van Justitie*, in sede di rinvio pregiudiziale concernente appunto l'interpretazione dell'articolo 15, lett. c), della Direttiva Qualifiche: il che, sarà il caso di rammentare, sta a significare che la decisione è dotata di efficacia *erga omnes*, che si estende ai giudici nazionali, i quali vi si devono attenere, salvo, al più, a non sollevare nuovamente la medesima questione pregiudiziale.

Il quesito posto dal *Raad van State* dei Paesi Bassi era il seguente: se, per l'integrazione della fattispecie in discorso, fosse necessario che il richiedente fornisse la prova di essere «*interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione*».

La Corte di giustizia ha osservato che, mentre le lettere a) e b) della citata disposizione si riferiscono al caso in cui il richiedente è esposto «*in modo specifico al rischio di un danno di un tipo particolare*» (condanna a morte, tortura o altra forma di trattamento inumano o degradante), la lettera c) chiama in causa un «*danno più generale*», il che è stato desunto dall'impiego della formula «*minaccia ... alla vita o alla persona di un civile*», di impianto onnicomprensivo, se rapportata alla più specifica elencazione contenuta nelle

lettere precedenti, il tutto, mercé la menzione della violenza indiscriminata e del conflitto armato interno od internazionale, in un contesto potenzialmente tale da coinvolgere la popolazione del luogo nel suo complesso, indipendentemente dalla condizione personale di ciascuno.

Il vocabolo «*individuale*» contenuto dell'articolo 15, lettera c), della Direttiva Qualifiche, deve allora essere inteso nel senso che la minaccia può riguardare *«danni contro civili, a prescindere dalla loro identità, qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto in corso ... raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel Paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la minaccia grave di cui all'art. 15, lett. c), della Direttiva»*.

Né, prosegue la Corte di giustizia, conclusioni di segno diverso possono essere desunte dal considerando 26 della stessa Direttiva, secondo cui: *«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»*, dal momento che l'impiego dell'espressione «*di norma*», non esclude che possa ricorrere *«una situazione eccezionale, che sia caratterizzata da un grado di rischio a tal punto elevato che sussisterebbero fondati motivi di ritenere che tale persona subirebbe individualmente il rischio in questione»*. Questo è un primo punto fermo: ciò su cui il giudice si deve interrogare, quando applica la lettera c) dell'articolo 14 del decreto legislativo numero 251 del 2007, è se egli sia stato posto dinanzi non ad una situazione di generico pericolo, ad un contesto ambientale in cui il livello di sicurezza risulti essere inferiore, quand'anche notevolmente inferiore, a quello assicurato nei Paesi europei, bensì ad una situazione eccezionale, straordinaria, caratterizzata da un rischio a tal punto elevato, a causa dell'attualità del conflitto armato, da far ritenere fondatamente che esso possa concretizzarsi nei riguardi del richiedente.

Peraltro, nel quadro di una previsione dotata di un coefficiente di elasticità, la componente «*individuale*» può interagire con l'esigenza imprescindibile di oggettivazione del grado di rischio, tale da imporre al giudice di parametrare il

riconoscimento della protezione al dato normativo, e non alle sue personali convinzioni in ordine all'opportunità di accogliere in misura più o meno larga le domande rivoltegli: difatti, ha chiarito la Corte di giustizia, *«tanto più il richiedente è eventualmente in grado di dimostrare di essere colpito in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale, tanto meno elevato sarà il grado di violenza indiscriminata richiesto affinché egli possa beneficiare della protezione sussidiaria»*. Insomma, la peculiarità della situazione individuale e la gravità di quella considerata nella sua oggettività si pongono in un rapporto di proporzionalità inversa: quanto più il richiedente è in grado di dimostrare di essere direttamente e personalmente coinvolto nella situazione oggettiva di rischio, tanto meno il livello della violenza indiscriminata, derivante dal conflitto armato, deve essere elevato.

Ecco infine il principio affermato:

-) l'esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria non è subordinata alla condizione che quest'ultimo fornisca la prova che egli è interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale;
-) l'esistenza di una siffatta minaccia può essere considerata, in via eccezionale, provata 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 ai quali viene deferita una decisione di rigetto di una tale domanda, raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel Paese in questione o, se del caso, nella Regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la detta minaccia.

Resta da chiarire cosa debba intendersi per conflitto armato interno (quali siano i caratteri del conflitto internazionale qui non interessa approfondire, giacché non si pone il problema di una situazione di conflitto che coinvolga la Nigeria, o anche soltanto, per ipotesi, il Lagos State, dato che la Nigeria è uno stato federale, con altri paesi). Ed anche qui soccorrono le sufficientemente chiare parole della Corte di giustizia.

Quest'ultima, nella sentenza 30 gennaio 2014, causa C-285/12, *Aboubacar Diakité contro Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* del Belgio, osserva che la formulazione della lettera c) «*differisce dalle nozioni poste a fondamento del diritto internazionale umanitario*», poiché fa uso dell'espressione «*conflitto armato interno o internazionale*» e non diverse espressioni «*conflitti armati internazionali*» e «*conflitti armati che non presentano carattere internazionale*».

In tal modo, viene spiegato, il legislatore europeo ha auspicato la concessione della protezione sussidiaria «*non soltanto in caso di conflitto armato internazionale e di conflitto armato che non presenta carattere internazionale, così come definiti dal diritto internazionale umanitario, ma, altresì, in caso di conflitto armato interno, purché tale conflitto sia caratterizzato dal ricorso ad una violenza indiscriminata*». In breve, la nozione di conflitto armato interno o internazionale è giudicata più ampia, elastica di quelle di «*conflitti armati internazionali*» e «*conflitti armati che non presentano carattere internazionale*».

In particolare, «*in assenza di qualsivoglia definizione, all'interno della Direttiva, della nozione di conflitto armato interno, 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*». Ecco dunque che la nozione di conflitto armato interno (come questa Corte ha già avuto modo reiteratamente di affermare: v. p. es. Cass. 22 maggio 2020, n. 9518, in motivazione) è da riferire 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*», situazione tale da comportare il riconoscimento della protezione sussidiaria qualora venga eccezionalmente accertato che gli scontri armati ascendono ad un «*grado di violenza indiscriminata ... talmente elevato da far sussistere fondati motivi per ritenere che un civile rinvio nel Paese in questione o, se del caso, nella Regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio un rischio effettivo*

di subire la ... minaccia» normativamente prevista. E dunque: «si deve ammettere l'esistenza di un conflitto armato interno, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, quando le forze governative di uno Stato si scontrano con uno o più gruppi armati o quando due o più gruppi armati si scontrano tra loro, senza che sia necessario che tale conflitto possa essere qualificato come conflitto armato che non presenta un carattere internazionale ai sensi del diritto internazionale umanitario e senza 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».

La Corte EDU, per parte sua, ha ulteriormente indicato, sia pure ad altro riguardo, taluni criteri di valutazione dell'intensità della violenza. La Corte ha affermato che occorre prendere in considerazione: (i) i metodi e le tattiche di combattimento che incrementano il rischio per i civili, o direttamente mirano ai civili; (ii) la diffusione, tra le parti in conflitto, di tali metodi o tattiche; (iii) la generalizzazione o, invece, localizzazione del combattimento; (iv) il numero di civili uccisi, feriti, sfollati a causa del combattimento (Corte EDU, *Sufi e Elmi contro Regno Unito*, ricorsi n. 8319/07 e 11449/07, sentenza del 28 novembre 2011, punto 241: si badi, la zona di riferimento era quella di Mogadiscio).

Varrà rammentare, ulteriormente, che il problema della definizione in termini quanto più possibile oggettivi della nozione di conflitto armato interno è stata nuovamente sottoposta al vaglio della Corte di giustizia, che per quanto consta non ha però al momento ancora deciso. E tuttavia sono disponibili le conclusioni dell'avvocato generale Priit Pikamäe presentate l'11 febbraio 2021, in Causa C-901/19CF, *DN contro Bundesrepublik Deutschland*. L'avvocato generale osserva appunto, in sintesi, che la verifica di una situazione di conflitto armato non può arrestarsi alla sola considerazione del numero dei morti (viene riferito nelle dette conclusioni che il *Bundesverwaltungsgericht* aveva escluso la sussistenza di una situazione riconducibile al conflitto armato interno in caso in cui il rischio di morte e di lesioni, espresso in termini di rapporto tra il numero di vittime nella zona interessata ed il numero totale di individui che compongono la popolazione di tale zona, era pari a circa lo

0,12%, percentuale tutt'altro che irrisoria, se si considera, per dare un'idea delle proporzioni, che l'Italia ha avuto nel 1944 circa 66.000 civili morti, a causa della guerra, a fronte di una popolazione di circa 43 milioni di abitanti, il tutto per una percentuale di circa lo 0,15%, quantunque senza considerare i feriti), ma richiede una valutazione complessiva, che consideri tale dato nel contesto. Il che rende ancor più pertinente il richiamo al precedente CEDU poc'anzi citato.

Discorriamo, in definitiva, di un «*conflitto armato*» che coinvolga forze governative e forze antigovernative, ovvero gruppi armati in lotta tra loro: guerra, dunque, ch  conflitti armati tali da comportare violenza indiscriminata, tali sono, nel linguaggio comune, e non certo episodici casi di violenza, per quanto efferata; non certo isolati casi di esecuzioni capitali, per quanto ripugnanti; non certo casi «*di repressioni e di arresti effettuati per strada*», per riprendere la curiosa terminologia del decreto impugnato (gli arresti sono arresti, che siano effettuati per strada o altrove), senza dire che ci  potrebbe semplicemente testimoniare che lo Stato ha il controllo del territorio; non certo la generica «*patente violazione dei diritti umani*», il che renderebbe invero applicabile la lettera c) a buona parte dell'orbe terraqueo, eccezion fatta per le democrazie di stampo occidentale e poco altro; non certo «*proteste, criminalit , rapimenti e violenza domestica e scontri tra bande, culti, gruppi politici e comunit *»; non certo, infine, i cosiddetti conflitti a bassa intensit , intendendo con ci  l'uso da parte dello Stato di forze militari applicate in modo selettivo (e perci  stesso non generalizzato ed indiscriminato) al fine di imporre il rispetto delle sue politiche o obiettivi, senza che la cosa si traduca in un vero e proprio conflitto armato.

Del resto, che questa sia l'unica lettura sensata dell'articolo 14, lettera c),   in effetti del tutto ovvio, sol che si consideri l'amplessima latitudine e portata delle precedenti lettere a) e b), oltre che la complessiva disciplina di tutela dei rifugiati, naturalmente, le quali posseggono piena attitudine a coprire la generalit  delle situazioni descritte, quando queste abbiano un certo qual collegamento individuale con la persona del richiedente. E ci , il richiedente ha larghissimo spazio per far valere le sua individuale condizione: se invoca

l'oggettiva situazione della zona di provenienza occorre che detta situazione comporti effettivamente un rischio, com'è per le vere e proprie situazioni di conflitto armato.

È dunque errata in diritto l'affermazione, secondo cui nella nozione desunta dalla lettera c) dell'articolo 14 del decreto legislativo numero 251 del 2007 dovrebbero ricomprendersi *«anche tutte quelle situazioni in cui gli scontri o le forme di violenza, diversificate nella loro genesi, tra opposti gruppi di potere o di fazioni varie, abbiano assunto connotazioni di persistenza e di stabilità e livelli significativi di diffusione, sfuggendo al controllo degli apparati statali o giovandosi della contiguità culturale e politica di essi»*: vaga ed approssimativa formula, quella adottata dal Tribunale, in cui è addirittura in radice obliterato l'uso delle armi, e piuttosto descritta una generica situazione di accesa conflittualità, anche violenta, che, a dire il vero, ha spesso interessato in modo ampio e persistente anche alcuni degli stessi paesi europei (basti pensare all'Italia degli anni '70 o alla Francia dei *gilets jaunes*), per non dir degli Stati Uniti d'America, in cui le tensioni razziali sovente tracimano in rivolta, Paesi rispetto ai quali sarebbe stato e sarebbe evidentemente assurdo immaginare l'applicazione della norma in discorso; generica situazione, dunque, estranea alla previsione normativa e del tutto inetta a fungere, per la sua imprecisione ed approssimazione, da pragmaticamente efficace criterio di selezione dei contesti riguardo ai quali la protezione debba essere riconosciuta e di quelli che con detta forma di protezione sussidiaria nulla abbiano in realtà a che vedere. Il che è tanto più vero, alla luce di quanto in precedenza si diceva, ove si consideri che il coefficiente di individualizzazione del pericolo discendente dal conflitto armato, nei riguardi del richiedente, è nel caso di specie pari a zero, di guisa che esso conflitto giustificerebbe il riconoscimento della protezione solo ove si appurasse trattarsi di conflitto armato di intensità tale da esporre concretamente, e perciò solo, il richiedente al pericolo normativamente considerato.

5. — Il decreto è cassato e rinviato al Tribunale dell'Aquila in diversa composizione, che si atterrà al seguente principio di diritto: *«In materia di*

protezione internazionale, il conflitto armato interno, tale da comportare minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona di un civile, ai sensi dell'articolo 14, lettera c), del decreto legislativo numero 251 del 2007, ricorre in situazione in cui le forze armate governative di uno Stato si scontrano con uno o più gruppi armati antagonisti, o nella quale due o più gruppi armati si contendono tra loro il controllo militare di un dato territorio, purché detto conflitto ascenda ad un grado di violenza indiscriminata talmente intenso ed imperversante da far sussistere fondati motivi per ritenere che un civile rinvio nella regione di provenienza — tenuto conto dell'impiego di metodi e tattiche di combattimento che incrementano il rischio per i civili, o direttamente mirano ai civili, della diffusione, tra le parti in conflitto, di tali metodi o tattiche, della generalizzazione o, invece, localizzazione del combattimento, del numero di civili uccisi, feriti, sfollati a causa del combattimento — correrebbe individualmente, per la sua sola presenza su quel territorio, la minaccia contemplata dalla norma». Il giudice del rinvio provvederà anche sulle spese di questo giudizio di legittimità.

PER QUESTI MOTIVI

accoglie il ricorso, cassa il decreto impugnato e rinvia anche per le spese al Tribunale dell'Aquila in diversa composizione.

Così deciso in Roma il 26 febbraio 2020.

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Fabrizia BARONE



Il presidente