



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre Juridique International et Droits de l'Homme
Diretta da Claudio Zanghì, Lina Panella, Carlo Curti Gialdino

EDITORIALE
SCIENTIFICA

Gli Speciali

Luglio 2023

CRISI MIGRATORIE

Nuove sfide per i diritti umani

www.rivistaoidu.net

Rivista telematica - ISSN 2284-3531

Registrazione al Tribunale di Roma n. 46/2014 del 10 marzo 2014

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI

Gli Speciali

Direttori CLAUDIO ZANGHÌ, LINA PANELLA, CARLO CURTI GIALDINO

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI

Gli Speciali

Direttori CLAUDIO ZANGHÌ, LINA PANELLA, CARLO CURTI GIALDINO

COMITATO SCIENTIFICO

Rafâa Ben Achour – Anthony Annull – Jean-Cristophe Barbato – Maria Caterina Baruffi – Andrea Biondi – Isabelle Bosse-Platière – Mouloud Boumghar – Laurence Burgorgue-Larsen – Antonio Remiro Brotons – Ruggiero Cafari Panico – Giandonato Caggiano – Mario Pio Calogero – Andrea Cannone – Ida Caracciolo – Giovanni Cellamare – Consuelo Ramón Chornet – Gianluca Contaldi – Marcello Di Filippo – Zlata Drnas Clement – Emmanuel Decaux – Alejandro del Valle Gálvez – Angela Del Vecchio – Angela Di Stasi – Carlos Villan Duran – Osman El Hajjié – Juan Manuel Faramiñan Gilbert – Pablo Antonio Fernandez Sanchez – Paolo Fois – Olivier de Frouville – Sergio García Ramírez – Pietro Gargiulo – Giancarlo Guarino – Hajer Gueldich – Luis Miguel Hinojosa-Martínez – Paola Ivaldi – Slim Laghmani – Jaime Ferrer Lloret – Alessio Lo Giudice – Sergio Marchisio – Magdalena María Martín Martínez – Paolo Mengozzi – Claudia Morviducci – Bruno Nascimbene – Massimo Panebianco – Nicoletta Parisi – Piero Pennetta – Béatriz Pérez De La Heras – Stelios Perrakis – Yves Petit – Carlos Jimenez Piernas – Pietro Pustorino – Guido Raimondi – Fabián Salvioli – Tullio Scovazzi – Lucia Serena Rossi – Antonio Ruggeri – Francesco Seatzu – Attila Tanzi – Paul Tavernier – Christian Tomuschat – Soledad Torrecuadrada García-Lozano – Sebastian Touzé – Takis Tridimas – Ennio Triggiani – Ugo Villani – Jorge E. Viñuales.

COMITATO DI REDAZIONE

Responsabile Osservatori: Raffaele Cadin

Coordinatore di redazione: Francesco Battaglia

Componenti: Gabriele Asta – Maria Cristina Carta – Nicola Colacino – Giulia Colavecchio – Cristina Grieco – Luigino Manca – Gianfranco Gabriele Nucera – Antonio J. Palma – Francesca Perrini – Anna Pitrone – Luigi Prospero – Valentina Zambrano

Segreteria: Marco Bolognese – Pierfrancesco Breccia – Alberto Marchese – Luigi Zuccari

Criteri di referaggio:

I contributi de *Gli Speciali* sono sottoposti, in forma assolutamente anonima, a due *referees*.

CRISI MIGRATORIE

Nuove sfide per i diritti umani

CRISIS MIGRATORIAS

Nuevos desafíos a los derechos humanos

© Copyright - *Ordine internazionale e diritti umani*
Supplemento al n. 3/2023
luglio 2023
ISSN 2284-3531



INDICE

DAVID CARRIZO AGUADO, <i>Presentación</i>	III
LINA PANELLA, <i>Presentazione</i>	V

SEZIONE PRIMA

Crisi migratorie nella società internazionale contemporanea *Crisis migratorias en la sociedad internacional contemporánea*

CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO, <i>Regulación jurídica de las migraciones en el espacio iberoamericano</i>	2
ANNALISA GERACI, <i>L'OIM e la "policy on the full spectrum of return, readmission and reintegration": le attività, il supporto dell'organizzazione agli Stati e la protezione dei diritti dei migranti</i>	13
VÍCTOR LUIS GUTIÉRREZ CASTILLO, <i>The special regime for border in Ceuta and Melilla: a critical analysis of the regularization of border rejection under international law</i>	27
CARMEN MÁRQUEZ CARRASCO, <i>Los derechos de las personas migrantes en situación de conflicto armado: ámbitos de protección en el marco del derecho internacional humanitario</i>	48
RABIÂ M'RABET TEMSAMANI, <i>Une réflexion sur la protection des mineurs non accompagnés à la lumière du droit international et du droit européen</i>	66

SEZIONE SECONDA

Cause ed effetti delle crisi migratorie in una prospettiva regionale *Causas y consecuencias de las crisis migratorias: análisis desde una perspectiva regional*

IRENE BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, <i>Crisis migratoria vs. igualdad de trato: la difícil andadura en el marco euromediterráneo</i>	89
LORENA CALLER TRAMULLAS, <i>El impacto de las políticas migratorias europeas en la criminalización de la inmigración irregular en España</i>	104
MARIA TERESA COLLICA, <i>La tutela penale del migrante nel Mediterraneo e il contrasto alle ONG</i>	120
IRENE MARCHIORO, <i>Riflessioni sull'effettività della tutela dei minori richiedenti asilo negli strumenti rimediali europei a margine della sentenza Darboe e Camara c. Italia</i>	142

ANTONIO MUÑOZ AUNIÓN - GLORIMAR ALEJANDRA LEÓN SILVA, <i>La respuesta del sistema regional Interamericano de protección de los derechos humanos a los migrantes a raíz del Covid: Relato de un éxito</i>	158
--	-----

SEZIONE TERZA

Stato di accoglienza e Paese terzo sicuro: prospettiva italo-spagnola
Estado de acogida y tercer País seguro: perspectiva italo-española

GIOVANNI CELLAMARE, <i>L'irragionevole leggerezza del concetto di Paese terzo sicuro</i>	177
EMANUELE LA ROSA, <i>“Controllo penale dei flussi migratori” vs. “Protezione dei diritti umani”</i> : il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare nel diritto penale italiano	191
FRANCESCO MARTINES, <i>Migranti, procedimento amministrativo e garanzie di partecipazione</i>	211
ALEJANDRO PASTORI FILLOL, <i>La reciente migración venezolana en el Río de la Plata</i>	224
LAURA PERGOLIZZI, <i>Fattore tempo e protezione internazionale: le procedure accelerate</i> ...	237
LORENA SALES PALLARES, <i>La nacionalidad como medida de protección de los menores migrantes</i>	251
FABRIZIO TIGANO, <i>La tutela processuale dell'immigrato</i>	266

SEZIONE QUARTA

L'Europa di fronte alle crisi migratorie
Europa ante las crisis migratorias

BERNARDO CORTESE, <i>Alle frontiere dell'Unione, tra cavalli di frisia e respingimenti a catena: Europa o ...Medusa?</i>	293
JORDI HERRERA BOLAÑOS, <i>Debilidades del actual sistema integrado de gestión de fronteras exteriores de la Unión Europea</i>	321
M ^a DOLORES ADAM MUÑOZ, <i>Análisis de algunos efectos jurídicos de la poligamia en el sistema español de derecho internacional privado</i>	333
FRANCESCA POLLICINO, <i>EU legal migration policies: the Directive on Students and Researchers and the new Talent Partnership</i>	351
VALENTINA PRUDENTE, <i>Controllo delle frontiere ed espulsione dello straniero in via amministrativa</i>	364
LETIZIA SALVO, <i>Implementation and Limits of Directive 55/2001/EC in favor of Ukrainian displaced persons</i>	386



GIOVANNI CELLAMARE*

L'IRRAGIONEVOLE LEGGEREZZA DEL CONCETTO DI PAESE TERZO SICURO**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le variabili del concetto di Stato terzo sicuro nel diritto dell'Ue. – 3. Le liste nazionali dei Paesi di origine sicuri. – 4. Le indicazioni giurisprudenziali sul funzionamento del concetto in esame. – 5. L'assunzione di informazioni sul carattere sicuro, per le persone interessate, dello Stato di destinazione o di transito.

1. Introduzione

Come è noto, la disciplina dell'arrivo, accoglienza e *status*, negli Stati membri dell'Unione europea (UE), di persone in cerca di protezione internazionale, proprio in considerazione di ciò, è sottoposta a norme diverse da quelle che regolano, in generale, l'ingresso, la circolazione e il trattamento di altri individui stranieri. In proposito è sufficiente richiamare l'operare, nel primo settore, del divieto di *refoulement*, previsto dall'art. 33 della Convenzione del 28 luglio 1951 sullo *status* dei rifugiati e da una norma internazionale consuetudinaria; il contenuto del sistema posto dagli accordi di Schengen e di Dublino, anteriormente alla loro trasfusione nel diritto comunitario; nonché il diritto derivato dell'Unione europea fondato sugli articoli 77-80 del TFUE, che tengono distinti i due settori in parola. Ciò, peraltro, non esclude le indubbie interferenze tra le discipline dell'asilo e dell'immigrazione, in senso stretto, invero tra loro scarsamente coordinate, nell'ordinamento italiano e in quello dell'UE.

Ora, dall'attività normativa e operativa di quest'ultima, risulta indubbiamente che, nella materia generale dei movimenti di persone, ruolo prevalente è riconosciuto alla disciplina dell'immigrazione irregolare¹. Siffatto ruolo trova riscontro nel Nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo², predisposto dalla Commissione nel settembre del 2020 con proposte di linee di sviluppo della politica dell'Unione in detti settori. Nel senso indicato, possono richiamarsi gli svolgimenti della Commissione e del Consiglio dell'Unione a sostegno della

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.** Il presente lavoro è stato condotto nell'ambito del PRIN 2017 "International Migrations, State, Sovereignty and Human Rights: Open Legal Issues", Responsabile nazionale Prof.ssa Angela Di Stasi (prot. 20174EH2MR).

¹ Ci permettano di rinviare al nostro *La disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, Torino, 2021.

² COM(2020) 609, del 23 settembre 2020, con le proposte di riforma richiamate, di seguito, nel testo: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/20200923/new-pact-migration-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach_en. Anche gli altri atti indicati in queste pagine sono reperibili online.

Convenzione non incontrano obblighi rispetto a persone che non provengano direttamente da quel Paese, con il conseguente possibile loro rinvio in un (altro) Paese sicuro.

In proposito, è appena il caso di considerare che, prevedendo un'eccezione al divieto di *refoulement*, l'art. 33, par. 2 della Convenzione in parola è *strictissimae interpretationis*; sicché, in ogni caso, quel divieto non può essere fatto valere esclusivamente “da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese”. Ora ciò posto, alla costruzione riferita può opporsi che una lettura sistematica della Convenzione di Ginevra pone in luce la centralità del ruolo e degli obblighi dello Stato che eserciti attualmente la propria *jurisdiction* sulla persona interessata, nel rispetto del principio di non respingimento della stessa. Il concetto di *safe third country*, invece, concentra l'attenzione non sull'esame dell'esigenza di protezione dell'individuo in cerca di rifugio, bensì sul suo itinerario di viaggio, il quale viene a configurarsi come una sorta di prerequisito per il riconoscimento dello *status* di rifugiato⁶.

A sostegno dell'allontanamento del richiedente protezione verso il terzo Paese sicuro è stato addotto altresì, che giusta l'art. 31, lettera E della Convenzione di Ginevra, quest'ultima “non si potrà applicare a coloro che sono considerati dalle autorità competenti del Paese in cui hanno stabilito la loro residenza come aventi i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza di detto Paese”. Sennonché, la circostanza che una persona goda nello Stato di residenza di diritti pari a quelli del cittadino di detto Stato non leva la possibilità (attuale) di formulare una domanda per ottenere il riconoscimento dello *status* convenzionale. Sul punto non è privo di rilievo considerare che la norma in parola non esclude l'espulsione della persona interessata dallo Stato di (attuale) residenza (nel quale goda dei diritti di cittadinanza ma), di cui in effetti non è cittadino.

L'UNHCR ha criticato la costruzione in esame⁷. Peraltro, trattandosi di un concetto che opera in importanti Stati di immigrazione, ha precisato le condizioni di applicazione degli

⁶ Per le opinioni esposte nel testo e la critica alle stesse, anche per altre indicazioni bibliografiche, per tutti, v. V. MORENO-LAX, *The Legality of the “Safe Third Country” Notion Contested: Insights from the Law of Treaties*, in G. S. GOODWIN-GILL, P. WECKEL (eds.), *Migration & Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects*, Boston, 2015, p. 665 ss.

⁷ V. UNHCR, *Executive Committee Conclusions*, “*Problem of Refugees and Asylum-Seekers Who Move in an Irregular Manner from a Country in Which They Had Already Found Protection*”, n. 58 (XL) 1989; e UNHCR, *Executive Committee General Conclusion on International Protection*, n. 87 (L), 1999; più recentemente v. UNHCR, *Observations on the New Plan for Immigration policy statement of the Government of the United Kingdom*, maggio 2021 («[t]he requirement that, in order to benefit from exemption from penalties, an asylum seeker should be coming “directly” from a territory where their life or freedom was threatened allows States parties to treat refugees differently only if they have already settled in a country and subsequently move onwards for reasons unrelated to their need for international protection. It is not meant to suggest that an asylum-seeker must claim asylum in the first country that could be reached without passing through another. [...] Rather [...] the term “directly” is to be interpreted broadly as meaning that refugees who have crossed through, stopped over or stayed in other countries en route, may still be exempt from penalties. The “directness” of travel needs, therefore, to be looked at in the context in which such travel often takes place. [...] In sum, if States decide to impose penalties on asylum-seekers who have entered or are present irregularly on the basis that they have not come directly for the purposes of Article 31(1), these should apply only to refugees who: were granted asylum or were lawfully settled, temporarily or permanently, in another country and had already found protection there; were rejected in a fair and efficient asylum procedure; or failed to seek asylum in a timely fashion or at all, in a country where they could reasonably have done so [...]. Asylum should not be refused solely on the ground that it could be sought from another State. While asylum-seekers do not have a right to choose their country of asylum, some might have legitimate reasons to seek protection in a specific country, including family ties or other meaningful links. Where it appears

accordi riammissione e di quel concetto⁸. In particolare, in vista della possibile applicazione di quest'ultimo da parte delle autorità statali, le pertinenti “*Conclusions*” dell'UNHCR attirano l'attenzione di quelle autorità sull'accertamento dell'esistenza nel Paese terzo di rinvio di una procedura equa ed efficiente per il riconoscimento dello *status* di rifugiato; nonché dell'esistenza di legami effettivi dell'interessato con quello Stato, nel senso precisato nelle stesse “*Conclusions*”⁹.

In effetti, quel concetto fa parte dell'*acquis* dell'UE, ancorché già oggetto di valutazioni critiche nel Consiglio d'Europa¹⁰. La presunzione di sicurezza, come è facile scorgere, è implicita nel sistema di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. L'art. 3, par. 3 del regolamento (UE) n. 604/2013 prevede che gli Stati membri mantengono “la possibilità di inviare un richiedente in un Paese terzo sicuro, nel rispetto delle norme e delle garanzie previste dalla direttiva 2013/32/UE”. Peraltro, siffatta previsione – conservata nella proposta di riforma del c.d. regolamento Dublino III¹¹ – non implica con certezza la sicurezza dello Stato di rinvio¹².

La direttiva indicata reca le possibili varianti del concetto in esame¹³. Può trattarsi dello Stato di origine sicuro, nel quale, dunque, il richiedente protezione possa fare ritorno (in assenza del rischio di essere perseguitato, subire una tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, o di pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale). Possono aversi, altresì, dei Paesi terzi sicuri, giusta le indicazioni della direttiva, nei quali gli individui interessati vi abbiano già trovato protezione o siano transitati; sicché può aversi il rinvio verso quei Paesi.

that a person, before requesting asylum, already has a connection or close links with another State, she or he may, if it appears fair and reasonable, be called upon to request asylum from that State in the first instance. While such a link is not a mandatory requirement under international law, in UNHCR's view it is essential to ensure that it is reasonable and sustainable for a person to seek asylum in another State. This increases the viability». Ma, con un approccio più restrittivo, v. COMMISSION OF JURISTS, *Compromising Rights and Procedures: ICJ Observations on the 2011 Recast Proposal of the Procedure Directive*, settembre 2011, par. 74). Il primo rilievo contenuto nel brano riportato è opponibile alla costruzione che considera il concetto in esame funzionale alla possibile “distribuzione” dei richiedenti asilo tra più Stati, per l'appunto, sicuri (con le varianti di seguito indicate).

⁸ UNHCR, *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, 2013.

⁹ UNHCR, *Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries*, aprile 2018: «[p]rior to transfer, it is important, keeping with relevant international law standards, individually to assess whether the third state will: (re)admit the person, grant the person access to a fair and efficient procedure for determination of refugee status and other international protection needs, permit the person to remain while a determination is made, and accord the person standards of treatment commensurate with the 1951 Convention and international human rights standards, including – but not limited to – protection from refoulement. Where she or he is determined to be a refugee, s/he should be recognized as such and be granted lawful stay».

¹⁰ V. i seguenti atti adottati a Londra nel 1992: “Resolution on a Harmonized Approach to Question Concerning Host Third Countries”; “Resolution on Manifestly Unfounded Applications for Asylum; Conclusions on Countries in Which There is Generally No Serious Risk of Persecution”. Per la posizione dell'UNHCR sul funzionamento di quel principio, nelle variabili che esso assume nell'UE, v. *UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25 luglio 2018.

¹¹ COM (2020) 610 final, recante la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione], del 23 settembre 2020 (art. 8, par. 5).

¹² Cfr. *infra*, testo e nota 26 s.

¹³ 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 (rifusione).

In altri termini, le persone le quali abbandonino il proprio Paese per timore di una persecuzione (*ex art. 1, par. 2 della Convenzione di Ginevra*) dovrebbero presentare la domanda di protezione nel primo Stato sicuro con cui esse abbiano contatto. Ora, a mezzo degli accordi di riammissione (di cui siano parte gli Stati di arrivo e di destinazione, o di transito), potrebbe aversi il rinvio del richiedente asilo nel Paese sicuro (di destinazione, di transito) dove avrebbe potuto ottenere – o abbia già ottenuto – siffatta protezione, così realizzando un passaggio di responsabilità nell'esame della domanda di asilo¹⁴. Peraltro, il passaggio di responsabilità nell'esame di una domanda di asilo pone la questione se, trattandosi di rifugiati, gli Stati che rinviino le persone adempino effettivamente gli obblighi derivanti dalla Convenzione del 1951 nell'esercizio attuale della loro *jurisdiction*.

Tra gli Stati terzi sicuri quella direttiva individua la categoria del Paese terzo europeo (non membro dell'UE) sicuro (*super safe*), in quanto parte della Convenzione sullo *status* dei rifugiati, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (richiamando, in particolare, le norme di questa sull'effettività dei ricorsi), e giacché fornito di una procedura di asilo (articoli 36-39).

I concetti di Paese terzo sicuro e di primo asilo permettono agli Stati membri di ritenere inammissibili le domande di protezione internazionale di coloro che provengano da Paesi così qualificati, o, nel caso di Paese *super safe*, di escludere l'esame della domanda o evitare un suo esame esauriente (ove un'autorità competente abbia stabilito, in base agli elementi disponibili, che il richiedente stia cercando di entrare o sia entrato illegalmente nel suo territorio da quel Paese).

La situazione cui ha riguardo il Paese di primo asilo è diversa da quella, contemplata dall'art. 33, par. 2, lettera *a*) della direttiva, di domanda inammissibile nel caso in cui “un altro Stato membro ha concesso la protezione internazionale”: in quest'ultima situazione si ha il trasferimento – invero non disciplinato – in quello Stato della persona interessata, potendo, a tal fine, venire in gioco alcune convenzioni internazionali, se ratificate dagli Stati membri pertinenti¹⁵.

Va da sé che la domanda è ammissibile ove la persona interessata non possa essere riammessa nel paese di primo asilo (ad esempio perché è insufficiente la protezione: art. 35, lettera *b*). Opportunamente, la proposta pendente di riforma della direttiva in esame prevede che il richiedente possa contestare l'applicazione del concetto in parola alla propria situazione: come è facile scorgere, non trovando applicazione lo stesso concetto, la domanda di protezione seguirà il suo percorso in una procedura ordinaria¹⁶.

3. Le liste nazionali dei Paesi di origine sicuri

¹⁴ Tra gli altri, v. J.C., HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge, 2005, p. 293 ss.; S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, III ed., Oxford, 2007.

¹⁵ Si pensi all'Accordo europeo sul trasferimento di responsabilità relativa ai rifugiati (art. 4), del 16 ottobre 1980; e all'Accordo europeo sulla soppressione dei visti per i rifugiati (art. 5), del 17 luglio 2013. In proposito, v. la sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2020, causa C-616/19, *M.S., M.W., G.S. c. Minister for Justice and Equality*, ECLI:EU:C:2020:1010 (ancorché con riferimento alla precedente versione della direttiva procedure).

¹⁶ COM (2016) 467 final, recante la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, del 13 luglio 2016.

L'attivazione nell'ordinamento interno del concetto di Stato di origine sicuro consente che quella domanda sia esaminata nel corso di una procedura accelerata (semplificata), definita dagli Stati membri¹⁷. Non si tratta di un meccanismo procedurale in senso stretto, bensì di una presunzione materiale di sicurezza che va scartata al fine di ottenere la protezione. Per indicazione della Corte di giustizia in un sistema che accolga quel concetto potrebbe funzionare il criterio della cittadinanza o del paese d'origine del richiedente, a condizione che siano rispettati i principi e le garanzie previste dalla direttiva¹⁸.

L'art. 37 di quest'ultima indica alcuni aspetti procedurali per la designazione facoltativa, da parte degli Stati membri, di un Paese di origine sicuro, sulla base di fonti di informazioni provenienti da altri Stati membri, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti. L'allegato I indica i parametri di riferimento per la compilazione della lista, ripresi nella legislazione italiana¹⁹. In particolare, quell'Allegato prevede che un Paese è considerato di origine sicuro, tra l'altro, se non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'art. 9 della c.d. direttiva qualifiche. Ciò posto e dato altresì che quest'ultima prevede che la protezione concessa deve essere "effettiva e non temporanea", la disciplina in parola impegna l'interprete nella costruzione del concetto di "protezione" e nel valutare l'effettiva capacità di proteggere degli attori a ciò preposti.

In attesa dell'eventuale adozione di un elenco dell'UE, ancorché non uniforme²⁰, il 4 ottobre 2019 è stato adottato il decreto interministeriale, di cui fa menzione la legislazione italiana precedentemente indicata, il quale elenca i Paesi di origine sicuri prevedendo (art. 2) un aggiornamento periodico di detta lista. Siffatto aggiornamento si è avuto con il decreto interministeriale del 23 marzo 2023²¹.

¹⁷ Ci sia consentito di rinviare al nostro, *L'attivazione nell'ordinamento italiano del concetto di Paese di origine sicuro*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 323 ss.

¹⁸ Così la Corte (con riferimento alla precedente versione [2005/85/CE] della direttiva in parola) nella sentenza del 31 gennaio 2013, causa C-175/11, *H. I. D. e B. A. c. Refugee Applications Commissioner e altri*, ECLI:EU:C:2013:45.

¹⁹ Decreto legislativo n. 25, del 28 gennaio 2008, come più volte modificato (per il Paese di origine sicuro v. l'art. 2 *bis*).

²⁰ A partire dal 2015, in concomitanza, cioè, con i movimenti di persone attraverso la via balcanica, considerata altresì la non soddisfacente prova delle componenti del c.d. sistema europeo comune di asilo, seconda versione, la Commissione e il Consiglio hanno sostenuto una riforma di quel sistema, anche a mezzo di nuove misure procedurali. In particolare, la Commissione ha proposto la riforma, a mezzo di regolamento, della direttiva procedure, con la già prospettata istituzione di un elenco dell'Unione di Paesi di origine sicuri. Nella proposta della Commissione, il concetto in parola è volto a contrastare richieste *ab initio* non fondate di asilo di persone provenienti da quei Paesi, così favorendo il loro esame rapido e quindi la lotta contro l'immigrazione irregolare. Da notare che l'elenco proposto, a suo tempo, dalla Commissione (da sottoporre a revisione periodica) non accorpava tutti gli Stati presenti nelle liste nazionali: influenzata verosimilmente dai movimenti di persone in atto nell'area balcanica, la proposta comprendeva i seguenti Stati: l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, il Kosovo, il Montenegro, la Serbia e la Turchia: v. COM(2016) 467 final, recante la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, del 13 luglio 2016.

²¹ Il decreto abrogato (n. 1202) indicava come sicuri i seguenti Paesi: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina. A seguito dei noti eventi bellici che continuano a interessare questo Stato, si è avuta dapprima la sua sospensione (con decreto del 9 marzo 2022) e infine, nel 2023, la sua esclusione dalla lista. L'ultimo decreto, oltre a tale modifica, aggiunge a quelli già indicati i seguenti Stati: Costa d'Avorio, Gambia, Georgia e Nigeria. Peraltro, con riferimento al Senegal v. il decreto del Tribunale ordinario di Firenze (IV sezione civile- specializzata), il quale, giusta le informazioni provenienti dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, ha escluso la sicurezza di quello Stato per le persone Lgtbi. Da notare che il decreto interministeriale non distingue all'interno degli Stati in parola tra zone più o meno sicure: ciò non è irrilevante per quanto riguarda la Nigeria, posto che

Rispetto all'operare dell'elenco in parola, con la Corte di cassazione²², è da osservare che la presenza di un Paese nello stesso, «non preclude la possibilità per il ricorrente di dedurre la propria provenienza da una specifica area del Paese stesso interessata a fenomeni di violenza e insicurezza generalizzata che, ancorché territorialmente circoscritti, possono essere rilevanti ai fini della concessione della protezione internazionale o umanitaria, né esclude il dovere del giudice, in presenza di detta allegazione, di procedere all'accertamento in concreto sulla pericolosità di detta zona e sulla rilevanza dei predetti fenomeni».

Invero, le norme dell'Unione non si limitano a consentire la previsione delle liste ma aprono la strada (articoli 38 e 39 della direttiva procedure) all'esame particolareggiato, da parte dell'operatore giuridico, del caso pendente, ancorché in presenza di una qualificazione di sicurezza dello Stato di origine, o di altro Stato terzo.

4. Le indicazioni giurisprudenziali sul funzionamento del concetto in esame

Un confronto tra le liste predisposte dagli Stati membri mostra che le stesse non coincidono; la prassi mostra la relativizzazione dei parametri di riferimento sulla base dei quali si procede alla designazione di Paesi terzi sicuri e che differenze sono rilevabili dagli orientamenti seguiti nel dare applicazione al concetto di cui si tratta, nonché per quanto concerne la previsione del possibile riesame giudiziario delle liste²³. Così, può accadere che un Paese non inserito nella lista di uno Stato membro sia considerato parzialmente sicuro (o, se si preferisce, insicuro) da un altro Stato membro, in funzione, ad esempio, del sesso della persona interessata a ottenere protezione²⁴.

La variabilità del concetto in esame²⁵ denota le incertezze che accompagnano la presunzione di sicurezza di alcuni Stati, ancorché tra gli stessi figurino Stati parte degli strumenti internazionali richiamati dalla direttiva (e, sulla base di questa, dalla legge italiana che ha attivato il concetto di Paese di origine sicuro). Invero, l'essere parte di atti sui diritti dell'uomo (come la Convenzione europea) non costituisce un dato da solo indicativo *con sicurezza* dell'effettività della tutela dei diritti individuali garantiti da quegli atti (da quella Convenzione). Siffatta constatazione, già emersa da alcune sentenze di giudici interni²⁶, risulta

in alcune regioni di quello Stato, come è noto, opera Boko Haram (v. ad esempio in <https://www.ispionline.it/it/tag/boko-haram>). Ora, nella sentenza a Sezioni Unite n. 29460, del 13 novembre 2019, la Corte di Cassazione ha statuito che l'inserimento di un Paese nell'elenco «non preclude la possibilità per il ricorrente di dedurre la propria provenienza da una specifica area del Paese stesso interessata a fenomeni di violenza e insicurezza generalizzata che, ancorché territorialmente circoscritti, possono essere rilevanti ai fini della concessione della protezione internazionale o umanitaria, né esclude il dovere del giudice, in presenza di detta allegazione, di procedere all'accertamento in concreto sulla pericolosità di detta zona e sulla rilevanza dei predetti fenomeni».

²² Ordinanza n. 29914, del 18 novembre 2019.

²³ Cfr. citazione in nota 17.

²⁴ EASO, *The Concept of Safe third Countries Applied in EU+ Countries*, 2021; e cfr. *supra*, in nota 21.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Nella sentenza n. 1870, del 24 giugno 2008, il Tar Puglia sottolineava l'insufficienza di un approccio che consideri sicuro uno Stato dell'Unione in via generale senza tener conto di vicende che possano aver riguardato lo stesso Stato (in base a una sommaria considerazione di quelle vicende l'amministrazione avrebbe dovuto adeguatamente motivare la valutazione di sicurezza di quello Stato). Per altri esempi recenti (rispettivamente, di rinvio dalla Germania all'Italia e dall'Olanda alla Romania), v. le sentenze reperibili on line ai seguenti links: 8 K 3701/22.A e NL22.24529 and NL22.24530. In argomento, oltre alla sentenza della Corte europea indicata, di

efficacemente dalla nota sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, del 21 gennaio 2011, relativa all'affare *M.S.S. c. Belgio e Grecia*.

Con riferimento a situazioni di contenuto analogo a quella qui considerata, la Corte di giustizia dell'Unione ha efficacemente scartato che un atto di quest'ultima, il quale rechi riferimenti al concetto di Stato sicuro, possa comportare una presunzione assoluta del rispetto dei diritti fondamentali negli Stati membri; una siffatta presunzione equivarrebbe a "rimettere in causa le garanzie di tutela e di rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri". La nozione di Stato sicuro, cioè, deve trovare riscontro pratico²⁷.

D'altro canto, può accadere che la situazione interna di uno Stato possa mutare deteriorandosi, così perdendo le caratteristiche che consentivano di qualificarlo sicuro²⁸.

Anche decisioni di giudici interni hanno statuito l'esigenza di un esame individualizzato della domanda di protezione, non pregiudicato, dunque, dall'operare del concetto in parola, in specie nella variabile del Paese di origine sicuro²⁹. D'altro canto, in tal senso depone il principio di non discriminazione previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

seguito, nel testo, v. la sentenza 8 luglio 2021, ricorso n. 51246/17, *D.A. e altri c. Polonia*. Avendo riguardo a situazioni di possibile *refoulement* a catena, in quella sentenza (par. 59) si legge quanto segue: «The Court has further clarified that in all cases of removal of an asylum-seeker from a Contracting State to a third intermediary country without examination of the asylum request on the merits, regardless of whether or not the receiving third country is an EU Member State or a State Party to the Convention, it is the duty of the removing State to examine thoroughly the question of whether or not there is a real risk of the asylum-seeker being denied access, in the receiving third country, to an adequate asylum procedure, protecting him or her against refoulement. If it is established that the existing guarantees in this regard are insufficient, Article 3 implies a duty that the asylum-seeker should not be removed to the third country concerned». V. pure il *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment* del 23 novembre 2018: «[t]he mere existence of domestic laws or the ratification of human rights treaties does not disprove an individual risk of torture or ill-treatment. The decisive criteria for identifying such a risk will always be the particular circumstances and prospects of the affected individual». Inoltre, «systemic shortcomings in the receiving State have been found to give rise to a risk of 'indirect refoulement' (also 'chain refoulement'), by which the receiving State would further expel a deportee to yet another State or territory without the benefit of a sufficient assessment of the risk of torture or ill-treatment prevalent in the final destination State» (UN Doc. A/HRC/37/50, § 43); nonché il *Report on means to address the human rights impact of pushbacks of migrants on land and at sea* (UN Doc. A/HRC/47/30), presentato dal *rapporteur* speciale sui diritti umani dei migranti, il 12 maggio 2021, par. 64.

²⁷ Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N. S. c. Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, punto 79 ss., ECLI:EU:C:2011:865

²⁸ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 18 novembre, ricorsi nn. 15670/18 e 43115/18). *M.H. e altri c. Croazia*.

²⁹ V. *supra*, testo e nota 23. Per il Consiglio di Stato italiano (che ha sospeso trasferimenti verso Stati dell'Unione giacché non ritenuti sicuri nel caso di specie), v. la sentenza n. 4004, del 7 luglio – 27 settembre 2016; inoltre nn. 3998/2016, 3999/2016, 4000/2016, 4002/2016. Per il Consiglio di Stato francese (che scartava dalla lista governativa degli Stati considerati sicuri nella stessa), v. la decisione, in sede contenziosa, del 2 luglio 2021, *Association des avocats Elelma France*. Inoltre, il decreto del Tribunale ordinario di Roma (sezione diritti delle persone e immigrazione) n. 80834/2018, del 2 aprile 2021, che ha annullato il decreto di trasferimento in Bulgaria dell'esame di una domanda di asilo, in applicazione di un principio cautelare che opera a favore della persona. D'altro canto, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha raccomandato alle autorità ungheresi di «réexaminer, conformément aux exigences de la jurisprudence de la Cour, la présomption législative de "pays tiers sûr" en ce qui concerne la Serbie et à présenter les motifs et le résultat de ce réexamen» (decisione del 9 giugno 2021 (CM/Del/Dec(2021)1406/H46-14), relativa all'esecuzione della sentenza della Corte europea nell'affare *Ilias e Ahmed* (v. *infra*, testo e nota 37).

In altri termini, in assenza di un attento esame della situazione personale, potrebbe aversi, il rischio di decisioni seriali condizionate dalla cittadinanza dell'interessato, come tali in contrasto con il divieto di discriminazione per motivi di nazionalità, *ex art. 3, par. 1* di quella Convenzione, con la quale deve essere bensì compatibile (art. 78, par. 1, TFUE) la “politica comune in materia di asilo”. Certo, la Convenzione in parola non esclude procedure differenziate dell'esame delle domande di protezione; peraltro, qui si tratta di un possibile approccio applicativo, nel corso di procedure accelerate, del concetto di Paese di origine sicuro, suscettibile di ostacolare di fatto che le persone provenienti da un dato Paese possano aspirare alla protezione internazionale³⁰.

Più in generale, in materia opera l'art. 21, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali, il quale pone il divieto di “qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o orientamento sessuale”³¹.

In conclusione, affinché il concetto in esame possa funzionare in conformità con il divieto di *refoulement*, nonché con i principi e i diritti fondamentali operanti nell'ordinamento dell'UE, è necessario poter stabilire che lo Stato di transito e quello di destinazione dell'interessato siano *safe* (non solo in generale, ma) per quella persona.

Considerazioni di contenuto analogo a quelle precedentemente svolte possono essere adottate con riguardo all'operare delle c.d. zone interne sicure. In effetti, la direttiva procedure prevede la possibilità di allontanamento dell'interessato verso una zona interna sicura del

³⁰ Cfr. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, *Note générale sur la notion de pays et sur le statut de réfugié*, EC/SCP/68 – Sous-Comité protection, 26 luglio 1991, in www.unhcr.fr.

³¹ Come è noto e si legge nelle *Spiegazioni relative alla Carta* (GU C 303, del 14.12.2007, p. 17 *ss.*), la norma «tratta soltanto delle discriminazioni ad opera delle istituzioni e degli organi dell'Unione stessi nell'esercizio delle competenze conferite ai sensi dei trattati e ad opera degli Stati membri soltanto quando danno attuazione al diritto dell'Unione». Rispetto a quanto osservato nel testo, appare utile richiamare l'art. 23, par. 1 (“Obligation de ne pas expulser un étranger vers un État où sa vie serait menacée”) del Progetto di articoli sull'espulsione degli stranieri approvato in seconda lettura dalla Commissione del diritto internazionale il 9 dicembre 2014 (UN Doc. A/69/10). Riprendendo l'art. 14 del medesimo Progetto, redatto sulla falsa riga dell'art. 2, par. 1 del Patto sui diritti civili e politici, quella norma dispone quanto segue: «1. Un étranger ne peut être expulsé vers un État où sa vie serait menacée en raison notamment de sa race, de sa couleur, de son sexe, de sa langue, de sa religion, de ses opinions politiques ou de toute autre opinion, de son origine nationale, ethnique ou sociale, de sa fortune, de sa naissance ou de toute autre situation, ou de tout autre motif non admis en droit international». Il Commento alla norma riportata richiama la clausola non discriminatoria contenuta nel Patto, uno dei “trattati pertinenti», inequivocabilmente richiamati dall'art. 78, par. 1, TFUE. Si legge in quel Commento: «Les motifs de discrimination interdits qu'énumère le projet d'article 14 et (...) reproduits dans le projet d'article 23 sont ceux qui figurent à l'article 2, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. À cet égard, il n'y aurait aucune raison valable pour que la liste des motifs discriminatoires figurant au projet d'article 23 soit moins étendue que celle du projet d'article 14. En particulier, la liste de motifs figurant à l'article 33 de la Convention de 1951 est trop étroite dans le présent contexte, où il s'agit de couvrir non seulement le cas d'individus répondant à la définition de ‘réfugié’, mais les étrangers en général et dans une multitude de situations possibles. S'agissant de l'interdiction de toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, il existe une tendance en ce sens dans la pratique internationale et dans la jurisprudence, sans que cette interdiction soit universellement reconnue» (*sub art. 23*).

Paese di destinazione, ancorché lo stesso non sia totalmente sicuro per la persona *de qua*³². Siffatta possibilità non è stata del tutto scartata dall'Alto Commissariato dei rifugiati³³.

Degne di nota alcune indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo. La Corte ha avuto cura di precisare che «the person to be expelled must be able to travel to the area concerned, to gain admittance and be able to settle there, failing which an issue under Article 3 may arise, the more so if in the absence of such guarantees there is a possibility of the expellee ending up in a part of the country of origin where he or she may be subjected to ill-treatment»³⁴. Venendo in gioco la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nell'approccio della Corte, dunque, vanno prese in considerazione le sole zone interne raggiungibili e nelle quali la persona possa stabilirsi³⁵.

In definitiva, sulla base di quanto precede, l'operare della riammissione (conseguente al provvedimento di allontanamento) dovrebbe considerarsi subordinato all'accertata inesistenza dei pericoli di violazioni dei diritti che il divieto di *refoulement* intende garantire; nonché, giusta le indicazioni giurisprudenziali, all'accertato funzionamento nello Stato

³² La direttiva dispone, nell'Allegato I, che un Paese d'origine è considerato sicuro, tra l'altro, se non ci sono generalmente e costantemente le persecuzioni di cui fa menzione l'art. 9 della direttiva qualifiche. Ora, quest'ultima, oltre a prevedere il carattere effettivo e non episodico della protezione, reca che nell'esame «della domanda di protezione internazionale, gli Stati membri possono stabilire che il richiedente non necessita di protezione internazionale se, in una parte del territorio del paese d'origine, questi: a) non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi; oppure b) ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all'articolo 7; e può legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso in quella parte del paese e si può ragionevolmente supporre che vi si stabilisca» (corsivi aggiunti). Per l'operare di detta previsione «gli Stati membri tengono conto al momento della decisione sulla domanda delle condizioni generali vigenti in tale parte del paese, nonché delle circostanze personali del richiedente (...)», assumendo «informazioni precise e aggiornate» dalle fonti pertinenti indicate (art. 8).

³³ UNHCR, *Position on the Return of Rejected Asylum-Seekers to Somalia*, gennaio 2004, p. 5.

³⁴ Sentenza 11 gennaio 2007, ricorso n. 1948/04, *Salah Sheekh* c. Olanda, par. 141. V. pure la decisione 7 novembre 2017, ricorso n. 54646/17, *X c. Germania*.

³⁵ L'UNHCR (*Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/03/04, 23 luglio 2003) ha attirato l'attenzione sulla necessità che la zona sia «practically, safely, and legally accessible to the individual»: l'indicazione è coerente con la statuizione poc'anzi riportata della Corte europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, al fine di tracciare la sicurezza dell'area, l'Alto Commissariato ha preso in considerazione la natura statale o non statale dei possibili autori delle persecuzioni; nonché, allo stesso scopo, il possibile rilievo della situazione socioeconomica dell'area, posto che «[i]f the situation is such that the claimant», date le sue condizioni, «will be unable to earn a living or to access accommodation, or where medical care cannot be provided or is clearly inadequate, the area may not be a reasonable alternative». Sulla base di quanto precede si comprende agevolmente come la possibilità di rendere operativa, in vista dell'espulsione, una zona interna comporti un attento esame fattuale dell'area; in relazione a questa, della situazione del richiedente protezione; della prospettiva di trattamento dell'interessato da parte degli attori di protezione; nonché della sua durata nel tempo. Il decreto legislativo n. 25, cit. prevede che la designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone (art. 2 *bis*, par. 2; previsione della quale non si è tenuto conto nel decreto cit. *supra*, testo e *nota 21); l'art. 28, par. 1, lettera *c ter*) contempla poi l'esame prioritario della domanda presentata «da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis»); l'art. 28 *bis*, par. 1 *bis*, aggiunge che nel caso ora considerato «la questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che adotta la decisione entro cinque giorni»; infine l'art. 28 *ter*, par. 1, lettera *b*) prevede che la domanda è dichiarata infondata nel caso di provenienza da Paese di origine sicuro, espressione comprensiva come si è vista del caso previsto dalla disposizione inizialmente riportata.

richiesto di un quadro normativo idoneo a impedire il rischio di *refoulement*, ancorché indiretto, della persona da riammettere³⁶.

In proposito, vale la pena di seguire da vicino la Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza del 21 novembre 2019, relativa all'affare *Ilias e Ahmed c. Ungheria*. La Corte ha accertato la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo da parte dello Stato convenuto, le cui autorità avevano "removed" gli interessati verso la Serbia, sulla base di una lista di Stati terzi sicuri creata con un decreto governativo, senza compiere una valutazione seria e approfondita del caso specifico e senza preoccuparsi degli effetti di un respingimento a catena verso altri Stati³⁷. Come si legge nella sentenza (par. 152) «[t]he Convention does not prevent Contracting States from establishing lists of countries which are presumed safe for asylum seekers. Member States of the EU do so, in particular, under the conditions laid down by Articles 38 and 39 of the Asylum Procedures Directive [...]. The Court considers, however, that any presumption that a particular country is "safe", if it has been relied upon in decisions concerning an individual asylum seeker, must be sufficiently supported at the outset by an analysis of the relevant conditions in that country and, in particular, of its asylum system»³⁸.

Quanto precede dovrebbe suggerire di procedere con estrema cautela alla designazione dei Paesi di origine o terzi sicuri e all'applicazione automatica delle liste di detti Paesi.

5. L'assunzione di informazioni sul carattere sicuro, per le persone interessate, dello Stato di destinazione o di transito

È, dunque, evidente la centralità del ruolo delle autorità competenti nell'assumere informazioni volte a delineare la situazione dello Stato di rinvio. La qual cosa trova riscontro nella giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte di Strasburgo.

In effetti, si hanno decisioni nelle quali le due Corti hanno attirato l'attenzione sull'obbligo delle autorità competenti di fondare le proprie determinazioni sulle informazioni relative al Paese di origine, anche assumendo autonomamente l'iniziativa di acquisirle³⁹; si

³⁶ Trovando applicazione anche la normativa e giurisprudenza richiamate riferita *supra*, testo e note 32 -35 Per quanto nel testo cfr. *supra*, in nota 26.

³⁷ Grande Camera, ricorso n. 47287/1.

³⁸ Nei casi sottoposti al suo giudizio, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è astenuta da un esame di merito degli elenchi nazionali dei Paesi sicuri. Seguendo un approccio procedurale, la Corte si è soffermata sull'accertamento della presenza e funzionamento delle garanzie che devono sovrintendere le procedure seguite dalle autorità statali nel decidere sul rinvio verso un Paese considerato sicuro, prescindendo dalla descrizione di questo accolta dallo Stato convenuto e concentrando l'attenzione sulla posizione di quel Paese rispetto alla situazione del ricorrente. V. Grande Camera, 23 marzo 2016, ricorso n. 45311/11, *F.G. c. Svezia*, par. 117; sentenza 10 maggio 2016, ricorso n. 49867/08, *Babajanov c. Turchia*. D'altro canto, allo scopo indicato, va presa in considerazione anche la prassi seguita dallo Stato verso il quale la persona sia allontanata nei rapporti con lo Stato terzo di cui sia cittadino quella stessa persona; vengono in gioco, cioè, le garanzie offerte dal primo Stato contro l'eventuale allontanamento nel secondo (v. la decisione del 2 dicembre 2008, ricorso n. 32733/08, *K. R. S. c. Regno Unito*; e cfr. *supra*, in nota 26).

³⁹ Per la Corte di giustizia, v. Grande Sezione, 5 settembre 2012, causa C-71/11, *Bundesrepublik Deutschland c. Y e Z*, punto 76 ss., ECLI:EU:C:2012:518 («nel sistema istituito dalla direttiva [qualifiche: nota mia], quando le autorità competenti valutano, a norma dell'articolo 2, lettera c), di quest'ultima, se il timore del richiedente di essere perseguitato sia fondato, esse cercano di appurare se le circostanze accertate rappresentino o meno una minaccia tale da far fondatamente temere alla persona interessata, alla luce della sua situazione individuale, di

hanno altresì sentenze il cui processo formativo appare ampiamente definito dalle informazioni relative al Paese di origine della persona di cui si tratta⁴⁰. Così, in particolare, ove sia asserita la violazione dell'art. 3 CEDU, per effetto dell'espulsione dei ricorrenti verso un dato Stato: in siffatta situazione, la Corte europea, come sappiamo, concentra la propria attenzione sulle "foreseeable, prévisibles" conseguenze dell'allontanamento del ricorrente verso quello Stato, alla luce della situazione generale di quest'ultimo, alla data critica considerata, così venendo in gioco le informazioni sullo Stato in parola⁴¹.

Degne di nota, nel senso indicato, le conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar del 16 febbraio 2023 nella causa C-756/21. In quelle conclusioni si legge quanto segue: «benché il richiedente sia tenuto a produrre tutti gli elementi necessari a motivare la domanda, spetta tuttavia allo Stato membro interessato cooperare con tale richiedente nel momento della determinazione degli elementi significativi della stessa. In altri termini, tale disposizione impone un "obbligo positivo" delle autorità degli Stati membri di agire in cooperazione con il richiedente per esaminare tali elementi». D'altro canto, la Corte di giustizia, «ha precisato che se, per qualsivoglia ragione, gli elementi forniti dal richiedente una protezione internazionale non sono *esaustivi, attuali o pertinenti*, è necessario che lo Stato membro interessato cooperi attivamente con il richiedente, in tale fase della procedura, per consentire di riunire tutti gli elementi atti a sostenere la domanda. Essa ha altresì dichiarato che le autorità di uno Stato membro possono spesso rivestire una posizione più adeguata del richiedente per l'accesso a determinati tipi di documenti». Insomma il diritto pertinente dell'Unione «impone al giudice di primo grado, tenuto conto del suo obbligo di garantire un ricorso effettivo avverso una decisione dell'autorità accertante, di ottenere, da un lato, informazioni precise e aggiornate sul paese d'origine di un richiedente asilo e di protezione internazionale e, dall'altro, qualora esistano indizi di problemi di salute mentale risultanti potenzialmente da un evento traumatizzante avvenuto in tale paese, una perizia medico-legale sulla sua salute, qualora ritenga che tale perizia sia pertinente o necessaria per l'esame della domanda. Tenuto conto dell'importanza dei diritti fondamentali in gioco nell'ambito di una domanda di asilo e di protezione internazionale, in caso di violazione dell'obbligo dell'autorità accertante e del giudice di primo grado di procedere a un esame adeguato della domanda, l'onere di dimostrare che le loro decisioni avrebbero potuto essere diverse in mancanza di una siffatta violazione non deve gravare sul richiedente».

essere effettivamente oggetto di atti di persecuzione. Questa valutazione dell'entità del rischio, che deve in ogni caso essere operata con vigilanza e prudenza (...) è fondata unicamente sull'esame concreto dei fatti e delle circostanze conformemente alle disposizioni figuranti, segnatamente, all'articolo 4 della direttiva». Inoltre, sentenza 31 gennaio 2013, causa C-175/11, *H.I.D., B.A. c. Refugee Applications Commissioner* e altri, punto 70 s., ECLI:EU:C:2013:45; sentenza 26 febbraio 2015, causa C-472/13, *Shepherd c. Bundesrepublik Deutschland*, punto 52 s., ECLI:EU:C:2015:117. Per la Corte europea, v. la sentenza 2 settembre 2010, ricorso n. 32476/06 *Y.P. e L.P. c. Francia*, par. 70: «les autorités compétentes refusèrent l'asile au requérant au motif que ses déclarations étaient peu personnalisées et peu circonstanciées quant à son engagement politique. Elles considérèrent très généralement que les craintes du requérant n'étaient pas fondées au regard de son passé politique. Elles ne firent toutefois mention d'aucun rapport international sur la situation au Belarus».

⁴⁰ Grande Sezione, sentenza 21 dicembre 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, punto 87 ss., ECLI:EU:C:2011:865.

⁴¹ Le espressioni riportate, nel testo, ricorrenti in sentenze nelle quali la Corte ha tutelato il ricorrente applicando *par ricochet* l'art. 3 della Convenzione, erano già presenti nella nota sentenza 7 luglio 1989, ricorso n. 14038/88, *Soering c. Regno Unito*, par. 87 ss.

Il ruolo svolto dalle informazioni nel corso delle procedure cui si ha qui riguardo risulta evidente alla luce delle disposizioni che hanno introdotto nell'ordinamento italiano il concetto di Paese di origine sicuro⁴².

In argomento, non è privo di rilievo ricordare che, giusta il consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione (relativo a decisioni di merito, non di Commissioni territoriali) sull'art. 27 del citato decreto legislativo n. 25, nei procedimenti di cui si tratta, c'è un alleggerimento dell'onere probatorio cui corrisponde un "dovere officioso" del giudice di consultare le fonti pertinenti, in modo da poter cooperare con il richiedente protezione e verificare quanto da questi asserito a sostegno della propria domanda⁴³.

Richiamando una propria statuizione del 2016, nell'ordinanza n. 11097, del 6 marzo 2019, la Corte di cassazione ha ribadito che il giudice deve cooperare nell'accertare i fatti funzionali al riconoscimento dello *status* di rifugiato; sicché, in caso di dubbi sugli elementi addotti dal ricorrente, gli stessi non potrebbero essere puramente e semplicemente scartati senza prove, stante «il dovere di compiere un'attività istruttoria ufficiosa» con i poteri a disposizione del giudice, dovere che sussiste sempre, anche in presenza di dichiarazioni contraddittorie dell'interessato⁴⁴. Ora, affinché quell'onere di cooperazione possa ritenersi soddisfatto, il giudice di merito non potrebbe limitarsi ad asserire l'infondatezza della domanda richiamando genericamente delle fonti internazionali, senza ulteriore indicazione. In altri termini, il giudice non deve accontentarsi di generiche enunciazioni, d'altro canto sorgente di equivoci quanto alla loro attribuzione, ma deve indicare con precisione quali fonti abbia utilizzato nel pervenire alla propria decisione⁴⁵. La qual cosa, trattandosi di decisioni giudiziali, è funzionale all'esercizio del diritto ad un ricorso effettivo, e adegua ermeneuticamente le disposizioni di cui si tratta all'art. 111 Cost.⁴⁶.

⁴² V. Part. 2 *bis* del decreto legislativo n. 25, cit. Adattandosi alla disciplina dell'Unione, la legislazione italiana prevede che le domande siano esaminate dalla Commissione territoriale individualmente «sulla base di un congruo esame» ai sensi del decreto legislativo n. 251, del 19 novembre 2007, e cioè «in cooperazione con il richiedente» (art. 3, par. 1 di tale decreto); che l'esame sia svolto «alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, dei Paesi in cui questi sono transitati, elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall'UNHCR, dall'EASO, dal Ministero degli affari esteri anche con la collaborazione di altre agenzie ed enti di tutela dei diritti umani operanti a livello internazionale, o comunque acquisite dalla Commissione stessa» (art. 8, par. 3); che quelle informazioni siano acquisite anche di ufficio (dalla Commissione o dal giudice di primo grado: art. 27, par. 1 *bis*); e che la decisione della Commissione territoriale (che può condurre alle possibili conclusioni elencate dall'art. 32) debba essere corredata delle motivazioni di fatto e di diritto, indicando i mezzi di impugnazione ammissibili (art. 9, par. 2). Come è facile scorgere, queste possono essere costruite compiutamente tenendo conto delle informazioni e delle loro fonti.

⁴³ Così la Corte di cassazione nell'ordinanza n. 11312, del 29 febbraio 2019. Vale la pena di riportare alcune statuizioni della stessa Corte. Nell'ordinanza n. 17069, del 28 giugno 2018, si legge che l'art. 27, cit., interpretato alla luce degli artt. 5, comma 1, e 8, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, offre «la possibilità, e dunque il dovere, [...] di accertare d'ufficio», a mezzo di informazioni reperibili dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo la situazione del Paese di origine. Con ordinanza n. 7831, del 19 febbraio-20 marzo 2019, ricordato, per l'appunto, «il dovere officioso del giudice di cooperare alla verifica delle situazioni allegare dal ricorrente», la Corte, ha sottolineato che, dati dei fatti costitutivi del diritto di protezione allegati dal richiedente, «sorge il potere-dovere del giudice di accertare anche di ufficio» l'esistenza di «fenomeni di violenza indiscriminata», nel senso indicato dall'interessato.

⁴⁴ Ordinanza n. 24010, del 30 ottobre 2020.

⁴⁵ V. pure l'ordinanza n. 29031, del 30 dicembre 2020.

⁴⁶ A sostegno della posizione probatoria del richiedente protezione, con ordinanza n. 11097, del 19 aprile 2019, la Corte di cassazione ha statuito altresì che, proprio in considerazione del dovere officioso di controllare la validità delle dichiarazioni del ricorrente, il giudice è tenuto a verificare l'autenticità della documentazione prodotta solo in copia dal medesimo ricorrente a sostegno delle proprie ragioni. In altri termini, la

L'approccio seguito dalla Corte risponde all'esigenza di mitigare il rapporto inizialmente squilibrato delle posizioni delle parti nel giudizio di protezione internazionale⁴⁷, con conseguente incidenza sul tradizionale principio dispositivo vigente nelle regole probatorie del processo civile e sulla loro interpretazione. E ciò, in consonanza con alcune indicazioni dell'Avvocato generale Bot⁴⁸, denota la particolarità di quel giudizio. Si pensi, in particolare, al ruolo del principio del dovere di cooperazione istruttoria in un processo in cui si tratti del riconoscimento della protezione internazionale a vittime della tratta⁴⁹.

ABSTRACT: *L'irragionevole leggerezza del concetto di Paese terzo sicuro*
MANCA ABSTRACT IN INGLESE

Il concetto del *safe country* fa parte dell'acquis dell'UE. La direttiva 2013/32/UE reca le possibili varianti del concetto in esame. L'attivazione nell'ordinamento interno del concetto di Stato di origine sicuro consente che la domanda di protezione internazionale sia esaminata nel corso di una procedura accelerata (semplificata). Non si tratta di un meccanismo procedurale in senso stretto, bensì di una presunzione materiale di sicurezza che va scartata al fine di ottenere la protezione. La variabilità del concetto in esame denota le incertezze che accompagnano la presunzione di sicurezza di alcuni Stati; né l'essere parte di atti sui diritti dell'uomo è da solo indicativo con persuasione dell'effettività della tutela dei diritti individuali garantiti da quegli atti. Dalla giurisprudenza interna e delle due Corti europee risulta, in particolare, l'esigenza di un esame individualizzato della domanda di protezione, non pregiudicata, dunque, dall'operare del concetto in parola, in specie nella variabile del Paese di origine sicuro. È evidente la centralità del ruolo delle autorità competenti nell'assumere informazioni volte a delineare la situazione dello Stato di rinvio. La qual cosa trova riscontro nella giurisprudenza in parola. In proposito non è privo di rilievo ricordare il consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione volta a mitigare il rapporto inizialmente squilibrato delle posizioni delle parti nel giudizio di protezione internazionale, con conseguente incidenza sul tradizionale principio dispositivo vigente nelle regole probatorie del processo civile e sulla loro interpretazione.

documentazione in parola non potrebbe essere scartata *tout court* dal giudice, in quanto esibita in copia o in apparenza falsa, ma deve costituire oggetto di indagine (ad esempio, attraverso canali diplomatici), in funzione del controllo in parola.

⁴⁷ V. l'ordinanza n. 25534, del 13 dicembre 2016.

⁴⁸ Cfr. le conclusioni presentate il 29 giugno 2016, in causa C-429/15, *Danqua*, paragrafi 70 e 75, ECLI:EU:C:2016:485.

⁴⁹ Nell'ordinanza n. 26418 del 26/04/2022, la Suprema Corte ha statuito che: «il richiedente asilo ha l'onere di allegare i fatti, ma non di qualificarli, compito questo del giudice che deve, in adempimento del dovere di cooperazione, a tal fine analizzare i fatti allegati, senza modificarli né integrali, comparandoli con le informazioni disponibili, pertinenti e aggiornate sul Paese di origine e sui Paesi di transito, nonché sulla struttura del fenomeno, come descritto dalle fonti convenzionali ed internazionali, e dalle Linee guida per la identificazione delle vittime di tratta redatte dall'UNHCR e dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo». Inoltre: «È compito del giudice accertare nel singolo caso, tramite informazioni pertinenti ed aggiornate sul paese di origine, il rischio attuale di ulteriori atti lesivi, dello stesso tipo di quelli già subiti, ovvero anche diversi ma che possono comunque qualificarsi come atti persecutori, quali atti discriminatori fondati sul genere».