



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2019, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, Consigliere della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Giudice della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Cattedratico de Derecho internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Claudia Morviducci, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Giudice della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari



COMITATO DEI REFERES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Assistant Professor in European Law, University of Twente
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomena, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Caterina Fratea, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario

2019, n. 2

Editoriale

Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, diritti fondamentali e dialogo tra giudici p. 1
Guido Raimondi

Saggi e Articoli

In tema di informazioni sui Paesi di origine nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale p. 4
Giovanni Cellamare

Comentarios sobre el reto de una estrategia española de seguridad aeroespacial y ciertas lagunas jurídicas p. 17
Juan Manuel de Faramiñán Gilbert

Rapporti interordinamentali e rapporti interistituzionali in circolo (scenari, disfunzioni, rimedi) p. 35
Antonio Ruggeri

Commenti e Note

To trust or not to trust? Fiducia e diritti fondamentali in tema di mandato d'arresto europeo e sistema comune di asilo p. 64
Valentina Carlino e Giammaria Milani

The challenge of today's Area of Freedom, Security and Justice: a re-appropriation of the balance between claims of national security and fundamental rights p. 90
Roila Mavrouli

The tale of the European sandcastle: on the convergence and divergence of national detention systems across the European Union p. 120
Christos Papachristopoulos

La nécessaire harmonisation du visa humanitaire dans le droit de l'Union Européenne au prisme de l'asile p. 140
Chiara Parisi



Il primo parere consultivo della Corte europea dei diritti dell'uomo tra maternità surrogata e genitorialità “*intenzionale*”: il possibile impatto nell'ordinamento giuridico italiano p. 160
Luigimaria Riccardi

Il difficile cammino verso una “tutela integrata” delle donne vittime di violenza nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: sviluppi normativi e perduranti profili di criticità p. 184
Valeria Tevere



IN TEMA DI INFORMAZIONI SUI PAESI DI ORIGINE NELLA PROCEDURA DI RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Giovanni Cellamare*

SOMMARIO: 1. La rilevanza, nel diritto dell'UE, delle informazioni sul Paese di origine del richiedente protezione internazionale. – 2. Il ruolo riconosciuto a quelle informazioni dalla Corte di giustizia UE e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. – 3. La legislazione italiana in materia e la funzione di cooperazione degli organi competenti nell'accertamento della situazione del Paese di origine. – 4. L'accresciuta importanza delle informazioni a séguito dell'attivazione nell'ordinamento italiano del concetto di Paese di origine sicuro.

1. La rilevanza, nel diritto dell'UE, delle informazioni sul Paese di origine del richiedente protezione internazionale

Il noto *Handbook* dell'UNHCR, sulle procedure e criteri per la determinazione dello *status* di rifugiato (con linee guida), reca una sezione dedicata ai principi e metodi volti a stabilire i fatti che presiedono al riconoscimento di quello *status*. L'*Handbook* indica l'approccio da seguire in materia, ribadendo quanto già si leggeva in precedenti edizioni dello stesso Manuale¹: quei fatti devono essere “furnished in the first place” dal

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

Il presente studio 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).

* Ordinario di Diritto Internazionale, Dipartimento di Scienze politiche, Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Indirizzo e-mail: giovanni.cellamare1@uniba.it.

¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees. Reissued*, Geneva, 2019, par. 195 s. (reperibile online). Vale la pena di seguire da vicino il Manuale nella parte che qui interessa: “[...] Often, however, an applicant may not be able to support his statements by documentary or other proof, and cases in which an applicant can provide evidence of all his statements will be the exception rather than the rule. In most cases a person fleeing from persecution will have arrived with the barest necessities and very frequently even without personal documents. Thus, while the burden of proof in principle rests on the applicant, the duty to ascertain and evaluate all the relevant facts is shared between the applicant and the examiner. Indeed, in some cases,

richiedente la protezione internazionale, spettando all'autorità competente a esaminare la domanda ("the examiner") "to assess the validity of any evidence and the credibility of the applicant's statements". Ora, posti gli ordinari principi sull'onere della prova; considerata altresì, come è facile scorgere, la difficoltà della loro applicazione pura e semplice nel settore di cui si tratta, l'*Handbook* aggiunge che, sebbene, in via di principio, l'onere della prova "rests on the applicant, the duty to ascertain and evaluate all the relevant facts is *shared* between the applicant and the examiner" (corsivo aggiunto). Anzi, possono aversi casi nei quali "it may be for the examiner to use all the means at his disposal to produce the necessary evidence *in support* of the application" (corsivi aggiunti). Siffatto passaggio è indicativo del ruolo dell'autorità competente nel cooperare con il richiedente protezione per l'acquisizione delle informazioni sul Paese di origine del medesimo richiedente, nonché dell'importanza di quelle informazioni ai fini della ricostruzione del contesto e dell'*effettiva* situazione, in tale contesto, della persona interessata al riconoscimento dello *status* di rifugiato².

Come si vedrà nelle pagine che seguono, con siffatte indicazioni è coerente la disciplina contenuta negli atti pertinenti dell'UE; le stesse trovano riscontro in svolgimenti presenti in sentenze della Corte di giustizia UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché in statuizioni della Corte di Cassazione che hanno dato luogo a un preciso orientamento in materia. Tale orientamento, come pure si avrà modo di riferire, risulta consolidato da recenti ordinanze della medesima Corte.

Per quanto riguarda la disciplina dell'Unione, l'art. 4 della c. d. direttiva qualifiche³ prevede l'obbligo degli Stati membri di esaminare tutti gli "elementi significativi" delle domande di protezione "in cooperazione" con i richiedenti (par. 1); e che l'esame individuale delle domande ha ad oggetto "la valutazione [...] di tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine *al momento* dell'adozione della decisione [...], comprese le disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e le relative modalità di

it may be for the examiner to use all the means at his disposal to produce the necessary evidence in support of the application. Even such independent research may not, however, always be successful and there may also be statements that are not susceptible of proof. In such cases, if the applicant's account appears credible, he should, unless there are good reasons to the contrary, be given the benefit of the doubt".

² Sui diversi approcci seguiti dagli Stati in materia di acquisizione delle informazioni, v. G. GYULAI, T. ROSU, *Structural Differences and Access to Country Information (COI) at European Courts Dealing with Asylum*, Budapest, 2011, p. 5 ("The judiciary currently employs a wide range of practices to obtain COI, and there is no majority (let alone common) approach towards this issue. Judges in some jurisdictions obtain country information themselves (from the court's own COI service, the administrative asylum authority, an independent state funded COI service, professional nongovernmental COI providers or other sources) while in others they use only the COI provided by the parties"); inoltre R. GIBB, A. GOOD, *Do the Facts Speak for Themselves? Country of Origin Information in French and British Refugee Status Determination Procedures*, in *International Journal of Refugee Law*, 2013, p. 291 ss.

³ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)*, del 13 dicembre 2011, in GUUE L 337 del 20 dicembre 2011, pp. 9-12. Sulla stessa, anche per altre indicazioni bibliografiche, v. H. DÖRIG, I. KRAFT, H. STOREY, H. BATTJES, *Asylum Qualification Directive 2001/95/EU*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, II ed., München, 2016, p. 1108 ss.

applicazione” (par. 3 lett. a), corsivo aggiunto). Per indicazione della Corte di giustizia, quell’esame comprende l’accertamento delle circostanze di fatto suscettibili di formare elementi probatori a sostegno della domanda, nonché la loro valutazione per il riconoscimento della protezione richiesta⁴. Pur non fissando un vero e proprio schema probatorio, la direttiva impegna le autorità competenti ad appurare se, sulla base delle circostanze accertate, sia possibile configurare una “minaccia tale da far fondatamente temere alla persona interessata [...] di essere effettivamente oggetto di atti di persecuzione”⁵.

Dunque, sebbene da sole non conclusive per la decisione di cui si tratta, le notizie e i dati assunti da quelle autorità rivestono un ruolo centrale nel processo di formazione della stessa. In proposito va considerato che una delle componenti della valutazione dell’organo competente a esaminare la domanda di protezione è data dalla coerenza di quanto asserito dal richiedente con le informazioni generali e specifiche, delle quali si dispone, attinenti al caso di specie (art. 4, comma 3, lett. c). La qual cosa mostra, per l’appunto, l’importanza delle informazioni, sebbene la loro incidenza sulla decisione del caso vari in considerazione delle sue caratteristiche complessive⁶.

Coerentemente con la disciplina testé illustrata, posta l’opportunità di cooperazione tra il richiedente e le autorità competenti (preambolo, par. 25), la c. d. direttiva procedure⁷ dispone che gli “Stati membri provvedono affinché le decisioni dell’autorità accertante relative alle domande di protezione internazionale siano adottate”, tra l’altro, sulla base di “varie fonti” di “*informazioni precise e aggiornate*” (EASO, UNHCR, organizzazioni internazionali pertinenti) sulla situazione generale nel Paese di origine dei richiedenti e, eventualmente, nei Paesi di transito; dette informazioni devono essere “messe a disposizione del personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito” (art. 10, par. 3 lett. b); corsivi aggiunti).

⁴ Sentenza del 22 novembre 2012, *M. M.*, causa C-277/11, par. 64; sentenza del 9 febbraio 2017, *M.*, causa C-560/14, par. 48 ss.

⁵ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 5 settembre 2012, *Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, par. 76.

⁶ In proposito, alle pubblicazioni indicate *supra*, note 1 e 2; adde ARGO Project, *Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI)*, The Hague, 2008; International Association of Refugee and Migration Judges, *Judicial Criteria for Assessing Country of Origin* (reperibili online).

⁷ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180 del 29 giugno 2013, pp. 60-95. Sulla stessa anche per altre indicazioni, v. J. VEDSTED-HANSEN, *Asylum Procedure Directive 2013/32*, in K. HAILBRONNER, D. THYM, *op. cit.*, p. 1284 ss. La Commissione ha elaborato una revisione dell’atto, contenuta nella *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, COM(2016) 467, def.; per un suo esame critico, v. European Council on Refugees and Exiles, *2016 ECRE Comments on the Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation COM(2016)467* (reperibile online).

2. Il ruolo riconosciuto a quelle informazioni dalla Corte di giustizia UE e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo

Le indicazioni che precedono – circa il ruolo delle autorità competenti e la rilevanza delle informazioni sul Paese di origine, nel senso accennato – trovano riscontro nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo. 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 acquisirle⁸; si hanno altresì sentenze il cui processo formativo appare ampiamente definito dalle informazioni relative al Paese di origine della persona di cui si tratta⁹. Così, in particolare, ove si tratti di asserita violazione dell'art. 3 CEDU, per effetto dell'espulsione dei ricorrenti verso un dato Stato: in siffatta situazione, la Corte europea 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, oltre che delle circostanze personali, così venendo in gioco le informazioni sullo Stato in parola¹⁰.

Vale la pena di seguire da vicino l'approccio seguito dalla Corte sotto l'aspetto che qui interessa: la Corte “will assess the issue in the light of all the material placed before it, or, if necessary, material obtained *proprio motu*, in particular where the applicant – or a third party within the meaning of Article 36 of the Convention – provides reasoned grounds which cast doubt on the accuracy of the information relied on by the respondent Government”. In effetti, si hanno esempi di casi nei quali sono state considerate decisive le informazioni assunte dalla Corte di propria iniziativa, tenuto conto che provenivano da

⁸ Corte di giustizia, sentenza del 31 gennaio 2013, *H. I. D., B. A.*, causa C-175/11, par. 70 s.; sentenza del 26 febbraio 2015, *Andre Lawrence Shepherd*, causa C-472/13, par. 52 s.; Grande sezione, *Y e Z*, cit., par. 76 ss. (“nel sistema istituito dalla direttiva [qualifiche], 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 essere effettivamente oggetto di atti di persecuzione. Questa valutazione dell'entità del rischio, che deve in ogni caso essere operata con vigilanza e prudenza (sentenza *Salahadin Abdulla e a.*, cit., punto 90), è fondata unicamente sull'esame concreto dei fatti e delle circostanze conformemente alle disposizioni figuranti, segnatamente, all'articolo 4 della direttiva”. Per la Corte europea dei diritti dell'uomo, v. la sentenza del 2 settembre 2010, ricorso n. 32476/06, *Y.P. e L.P. c. France*, 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”. Sotto quest'ultimo profilo, cfr. *infra*, par. 3, la posizione della Corte di Cassazione.

⁹ Grande sezione, sentenza del 21 dicembre 2011, *N. S., M. E. e altri*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, par. 87 ss.

¹⁰ V. (già) la nota sentenza del 7 luglio 1989, ricorso n. 14038/88, *Soering c. Regno Unito*, par. 87 ss. Le espressioni riportate nel testo saranno riprese nel corso degli anni successivi in sentenze nelle quali la Corte ha tutelato il ricorrente *par ricochet*, applicando l'art. 3, nel senso indicato, nel testo: cfr., ad esempio, la sentenza del 30 ottobre 1991, ricorsi nn. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, *Vilvarajah e altri c. Regno Unito*, par. 108; Grande Camera, sentenza del 23 febbraio 2012, ricorso n. 27765/09, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, par. 117; sentenza del 9 gennaio 2018, ricorso n. 36417/16, *X c. Svezia*, par. 49.

fonti attendibili e autorevoli; di “materials originating from other reliable and objective sources such as, for instance, other Contracting or non-Contracting States, agencies of the United Nations and reputable non-governmental organisations”¹¹. Così, ad esempio, nell’affare *Saadi c. Italia*, nel quale la Corte ha avuto riguardo “firstly” ai rapporti di Amnesty International e di Human Rights Watch, il cui contenuto risultava confermato da un rapporto del Dipartimento di Stato statunitense¹².

D’altro canto, può accadere che siffatte informazioni abbiano ad oggetto la condizione economico-sociale dello Stato di allontanamento del ricorrente, considerata la sua totale dipendenza dal sostegno statale¹³.

Rispetto al passaggio poc’anzi riportato, va segnalato che dalla prassi è rilevabile episodicamente l’utilizzo, da parte della Corte, di informazioni tratte da fonti lasciate anonime. La qual cosa non rende trasparente la loro affidabilità e autorevolezza. Va precisato, peraltro, che si ha riguardo a una situazione nella quale la Corte ha motivato l’approccio seguito con i seguenti svolgimenti: “where a report is wholly reliant on information provided by sources, the authority and reputation of those sources and the extent of their presence in the relevant area will be relevant factors for the Court in assessing the weight to be attributed to their evidence. The Court recognises that where there are legitimate security concerns, sources may wish to remain anonymous. However, in the absence of any information about the nature of the sources’ operations in the relevant area, it will be virtually impossible for the Court to assess their reliability. Consequently, the approach taken by the Court will depend on the consistency of the sources’ conclusions with the remainder of the available information. Where the sources’ conclusions are consistent with other country information, their evidence may be of corroborative weight. However, the Court will generally exercise caution when considering reports from anonymous sources which are inconsistent with the remainder of the information before it”¹⁴. In altri termini, possono aversi situazioni nelle quali per ragioni legittime di sicurezza sia possibile non citare le fonti; ma queste devono essere suffragate da altri dati.

Pertanto, di norma, nel processo davanti alla Corte europea, sono indicate le fonti delle informazioni sul Paese in questione, a garanzia della obiettività e trasparenza delle medesime informazioni e delle decisioni che le utilizzino¹⁵.

¹¹ V. la sentenza dell’11 gennaio 2007, ricorso n. 1948/04, *Salah Sheekh c. Olanda*, par. 136 (dal quale è tratto il passaggio riportato nel testo) e ss.

¹² Grande Camera, sentenza del 28 febbraio 2008, ricorso n. 37201/06, *Saadi c. Italia*, par. 143.

¹³ Grande Camera, sentenza del 21 gennaio 2011, ricorso n. 30696/09, *M.S.S. c. Grecia e Belgio*, par. 244 ss.

¹⁴ Sentenza del 28 giugno 2011, ricorsi nn. 8319/07 e 11449/07, *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, par. 233.

¹⁵ Cfr., ad esempio, Corte europea dei diritti dell’uomo, *Y.P. e L.P.*, cit., par. 65 (ma v. F. VOGELAAR, ‘Principles Corroborated by Practice? The Use of Country of Origin Information by the European Court of Human Rights in the Assessment of a Real Risk of a Violation of the Prohibition of Torture, Inhuman and Degrading Treatment’, *European Journal of Migration and Law*, 2016, p. 302 ss.); nonché *infra*, par. 3, le indicazioni della Corte di Cassazione.

3. La legislazione italiana in materia e la funzione di cooperazione degli organi competenti nell'accertamento della situazione del Paese di origine

Nel diritto dell'Unione europea, la direttiva procedura contiene disposizioni che depongono a favore dell'indicazione, nella decisione sulla domanda di protezione, delle fonti di fatti e atti utilizzati per pervenire alla medesima decisione. Dato l'art. 10, cit. (sull'acquisizione di informazioni precise e aggiornate), l'art. 23, par. 1, prevede l'accesso di avvocati e consulenti o del richiedente alle informazioni contenute nella pratica dello stesso "sulla cui base che è o sarà presa una decisione"¹⁶. Ora, ove questa provenga da un organo amministrativo, muovendo dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali, appare legittimo ritenere che l'atto in parola indichi (o richiami) le fonti informative che contribuiscono a porre quelle basi. D'altro canto, nel caso di decisione giudiziaria si tratta di un'importante indicazione della motivazione, la cui predisposizione, come è noto, è funzionale all'operare dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali; è funzionale, in particolare, all'esercizio del diritto a un ricorso effettivo¹⁷.

¹⁶ L'art. 23, par. 1, della direttiva procedure pone limiti alla divulgazione di informazioni o fonti suscettibili, in particolare, di incidere sulle relazioni internazionali, di pregiudicare la sicurezza nazionale, delle organizzazioni o delle persone che forniscano dette informazioni o delle persone cui le informazioni si riferiscono. Ma ciò non esclude i diritti della difesa di accesso alle informazioni, così come successivamente previsto dalla stessa norma (in particolare, nei casi considerati, gli Stati stabiliscono norme per il "rispetto dei diritti di difesa del richiedente". Inoltre, possono "dare accesso a dette informazioni o fonti all'avvocato o ad altro consulente legale che abbia subito un controllo di sicurezza, nella misura in cui le informazioni sono pertinenti per l'esame della domanda o per decidere della revoca della protezione internazionale").

¹⁷ Non è possibile soffermarsi sul quadro normativo richiamato nel testo. Limitandoci ad alcune indicazioni bibliografiche, sull'art. 41, tra i commenti più recenti, v. P. PIVA, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano 2017, pp. 756 ss.; sull'art. 47, i commenti di C. CONSOLO e M. STELLA, *ivi*, pp. 884 ss.; e già J. RIDEAU, Article II-107 in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (sous la direction de), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2005, p. 589 ss. È appena il caso di ricordare che l'art. 47 (il quale prevede, in particolare, il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, come è noto, garantito da un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri: in tal senso, tra le decisioni della Corte di giustizia, v. la sentenza del 27 giugno 2013, *ET Agroconsulting-04-Velko Stoyanov*, causa C-93/12, par. 59) riprende il contenuto degli articoli 6 e 13 CEDU (sui quali, tra gli altri, v. i commenti di più Autori pubblicati in VAN DIJK, F. VAN HOOH, A VAN RIJN, L. ZWAAK (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge, V ed., 2018, p. 497 ss. e rispettivamente p. 1035 ss.); peraltro, la materia migratoria, come pure è noto, è tradizionalmente esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 6; ciò non ha impedito che alcuni settori di detta materia possano essere coperti dalle garanzie procedurali previste da quella norma, attraverso l'art. 13 letto congiuntamente ad altre norme della CEDU, così in particolare all'art. 3 (v. ad esempio la sentenza del 2 ottobre 2012, ricorso n. 33210/11, *Singh e altri c. Belgio*). In proposito, anche per altre indicazioni bibliografiche e la giurisprudenza pertinente e per un raffronto con l'art. 47, cit., dal punto di vista che qui interessa, v. il nostro *Recenti tendenze dell'UE in materia di diritti processuali dei richiedenti asilo: tra CEDU e "regime europeo comune"*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, II, Napoli, 2008, p. 959 ss; in specie p. 975 ss.; V. MORENO-LAX, *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford, 2017, p. 411 ss.; M. RENEMAN, *Asylum and Article 47 of the Charter: Scope and Intensity of Judicial Review*, in A. CRESCENZI, R. FORASTIERO, G. PALMISANO, *Asylum and the EU Charter of Fundamental Rights* (a cura di), Napoli, 2018, p. 59 ss.; C. FAVILLI, *Overview and Summary of the Obligations of the EU Institutions and State Authorities with regard to the Charter in the Field of Asylum. Proposals for Possible Improvements in EU Legislation and Policies*, *ivi*, p. 79 ss. Infine, per l'approccio volto a porre in luce l'incidenza dei diritti fondamentali in materia di giustizia sull'effettività

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, del decreto legislativo n. 25, cit.; corsivo aggiunto)¹⁸; 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)¹⁹. Come è facile scorgere, queste possono essere costruite compiutamente tenendo conto delle informazioni e delle loro fonti.

Inoltre, seguendo da vicino l'art. 23 della direttiva procedure, la legge italiana prevede che all'interessato “o al suo legale rappresentante, nonché all'avvocato che eventualmente lo assiste, sia garantito l'accesso a tutte le informazioni relative alla

dell'operare del Titolo V TFUE, comprensivo delle politiche in materia migratoria (dovendosi tener conto di quanto stabilito dall'52, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali, richiamata dall'art. 6 TUE: “Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa”), in una prospettiva sistematica generale, v. A. DI STASI, *La tutela giudiziaria dei diritti fondamentali tra “diritto legale” e “diritto giurisprudenziale” come fondamento dello spazio europeo di giustizia del XXI secolo*, in ID. (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e Spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta*, Napoli, 2019, p. 373 ss., in specie p. 378 ss.; lo stesso volume reca un'ampia bibliografia generale (p. 385 ss.) sugli atti e i diritti testé presi in considerazione, nel testo.

¹⁸ Rispetto a quanto riferito, nel testo, v. l'art. 8, par. 2, della direttiva qualifiche (“Nel valutare se il richiedente ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o corre rischi effettivi di subire danni gravi, oppure ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi in una parte del territorio del paese d'origine conformemente al paragrafo 1, 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 [...]. A tal fine gli Stati membri assicurano che informazioni precise e aggiornate pervengano da fonti pertinenti, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo”). Le competenze della Commissione nazionale sono elencate dall'art. 5 del decreto legislativo, cit. Tra le stesse figura la “costituzione e aggiornamento di un centro di documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di origine dei richiedenti”. Inoltre, la Commissione mantiene rapporti di collaborazione con il Ministero degli affari esteri ed i collegamenti di carattere internazionale relativi all'attività svolta” e “costituisce punto nazionale di contatto per lo scambio di informazioni con la Commissione europea e con le competenti autorità degli altri Stati membri”.

¹⁹ Sulla portata dell'art. 9, cit., nel senso che lo stesso va riferito non solo alla decisione con cui venga respinta la domanda di protezione, ma anche a quella che si limiti a riconoscere la protezione sussidiaria, sicché, potendo essere impugnata, quella decisione deve contenere, in entrambi i casi, la motivazione comprensiva delle fonti di cui si tratta, v. E. Busetto, A. Fiorini, E. Pieroni, S. Zarrella, *Le informazioni sui Paesi di origine nella procedura di asilo: sempre più rilevanti, ancora poco considerate*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017, p. 3 (reperibile online).

procedura, alle fonti di prova utilizzate e agli elementi di valutazione adottati, che potrebbero formare oggetto di giudizio in sede di ricorso avverso la decisione della Commissione territoriale o della Commissione nazionale, con le modalità” previste (art. 17 del decreto legislativo n. 25 del 2008).

Da siffatte disposizioni si evince agevolmente che le Commissioni territoriali (e i giudici) sono chiamate (chiamati) a cooperare con il richiedente protezione al fine di ricostruire la sua situazione nel contesto di cui si tratta. Ora, appare legittimo ritenere che tale cooperazione si manifesti anche dando atto delle fonti delle informazioni prese in considerazione a quel fine, le quali, va ricordato, possono essere acquisite anche di ufficio. In effetti, l’indicazione in parola consente di rilevare l’avvenuta cooperazione e, trattandosi di decisione della commissione territoriale, appare coerente con i requisiti dell’atto amministrativo (legge 241 del 7 agosto 1990). Da richiamare in proposito i passaggi del citato *Handbook* inizialmente riferiti.

Nel senso indicato, vale la pena di concentrare l’attenzione sulla *ratio* dei seguenti svolgimenti della Corte di Cassazione, relativi a decisioni di giudici di merito (non di Commissioni territoriali).

La Corte si è soffermata più volte sulla portata delle disposizioni poc’anzi considerate, in particolare dell’art. 27 del decreto legislativo n. 25, dando luogo a un consolidato orientamento giurisprudenziale. Da questo risulta, anzitutto, che, 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 domanda²⁰.

In particolare, richiamando una propria statuizione del 2016, nell’ordinanza n. 11097, del 6 marzo 2019, la Corte di Cassazione ha affermato che, giusta il proprio stabile orientamento in materia, 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 officiosa” con i poteri a disposizione del giudice. Orbene, 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

²⁰ 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 articoli 5, comma 1, e 8, comma 3, del decreto legislativo 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 allegate 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. Le ordinanze sono reperibili *online*.

precisione quali fonti abbia utilizzato nel pervenire alla propria decisione²¹. La qual cosa, trattandosi di decisioni giudiziali, è funzionale all'esercizio del diritto al un ricorso effettivo, e adegua ermeneuticamente le disposizioni in parola all'art. 111 Cost.

Nel senso indicato, e quindi a sostegno della posizione probatoria del richiedente protezione, vale la pena, infine, di ricordare che, con ordinanza n. 11097, del 19 aprile 2019, la Corte di Cassazione, ha statuito 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 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.

L'approccio seguito dalla Corte di cassazione risponde all'esigenza di mitigare il rapporto inizialmente squilibrato delle posizioni delle parti nel giudizio di protezione internazionale²², con conseguente incidenza sul tradizionale principio dispositivo vigente nelle regole probatorie del processo civile e sulla loro interpretazione. La qual cosa, in consonanza con alcune indicazioni dell'Avvocato generale Bot, denota la particolarità di quel giudizio²³.

D'altro canto, l'affermazione del potere/dovere del giudice di svolgere un'attività istruttoria ufficiosa consente di dare attualità all'accertamento della situazione del richiedente protezione, così potendo prendere in considerazione situazioni nelle quali il bisogno di protezione sia sorto dopo che la persona di cui si tratta sia partita dal proprio Paese di origine²⁴.

4. L'accresciuta importanza delle informazioni a séguito dell'attivazione nell'ordinamento italiano del concetto di Paese di origine sicuro

Il ruolo svolto dalle informazioni su quel Paese nel corso delle procedure cui si ha qui riguardo risulta ancor più evidente alla luce delle disposizioni che hanno introdotto nell'ordinamento italiano il concetto di Paese di origine sicuro²⁵.

Seguendo da vicino alcune norme della direttiva procedure (articoli 31, par. 8, 32, par. 2, 36 e 37)²⁶, l'art. 2-bis del decreto legislativo n. 25, cit. prevede procedure

²¹ Cfr. il passaggio della Corte europea dei diritti dell'uomo riportato *supra*, nota 8.

²² V. l'ordinanza n. 25534, del 13 dicembre 2016.

²³ In effetti cfr. le conclusioni presentate il 29 giugno 2016, *Danqua*, causa C-429/15, par. 70 e 75.

²⁴ Sentenza della Corte di Cassazione n. 9427, del 17 aprile 2018.

²⁵ In proposito ci sia permesso 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. Per altre esperienze v. C. ENGELMANN, *Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member States (1990–2013)*, in *European Journal of Migration and Law*, 2014, p. 277 ss.

²⁶ In proposito si vedano i paragrafi 39 (“[...] gli Stati membri dovrebbero garantire l'ottenimento di informazioni precise e aggiornate da pertinenti fonti quali l'EASO, l'UNHCR, il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni internazionali pertinenti”) e 46 (nell'applicazione del concetto in parola gli Stati membri

accelerate dell'esame (prioritario: art. 28, par. 1 c) *ter*) delle domande di protezione internazionale presentate da cittadini di (o apolidi abitualmente soggiornanti in) uno degli Stati sicuri presenti in una lista che va adottata con le modalità e nei tempi indicati²⁷. L'inserimento nella lista è subordinato alla dimostrazione che, considerati l'ordinamento giuridico e la situazione politica generale, nello Stato di cui si tratta non si verificano atti di persecuzione, quali definiti dall'art. 7 del decreto legislativo n. 251 del 2007 attuativo della direttiva qualifiche²⁸; né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante; né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale²⁹. Per la designazione si tiene conto, tra l'altro, del rispetto, nel Paese pertinente, delle libertà e dei diritti previsti dalla CEDU (in specie di quelli inderogabili), dal Patto sui diritti civili e politici, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, del divieto di *refoulement* e della previsione di procedure che consentano di far valere con effettività la violazione di quelle libertà e diritti. La designazione può aversi con eccezione di parti del territorio o di categorie di persone.

In definitiva, la norma consente di ritenere manifestamente infondata una domanda di protezione presentata da un cittadino di (o da apolide che soggiornava abitualmente in) un Paese di origine sicuro, salvo che l'interessato dimostri che sussistano giustificati motivi per la domanda di protezione; diversamente, dunque, la domanda sarà rigettata con procedura accelerata, suscettibile di essere applicata anche alle frontiere e in una zona

“dovrebbero tener conto tra l'altro degli orientamenti e dei manuali operativi e delle informazioni relative ai paesi di origine e alle attività, compresa la metodologia della relazione sulle informazioni del paese di origine dell'EASO, di cui al regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, nonché i pertinenti orientamenti dell'UNHCR”) del preambolo della direttiva procedure. Vale la pena di riportare l'art. 37, cit., nel testo, posto che lo stesso ha ad oggetto la designazione dei Paesi di origine sicuri: “1. Gli Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre una normativa che consenta, a norma dell'allegato I, di designare a livello nazionale paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale. 2. Gli Stati membri riesaminano periodicamente la situazione nei paesi terzi designati paesi di origine sicuri conformemente al presente articolo. 3. La valutazione volta ad accertare che un paese è un paese di origine sicuro a norma del presente articolo si basa su una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni fornite da altri Stati membri, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti. 4. Gli Stati membri notificano alla Commissione i paesi designati quali paesi di origine sicuri a norma del presente articolo”.

²⁷ V. l'art. 2-*bis*, par. 1, che prevede l'adozione della lista (aggiornata periodicamente e notificata alla Commissione europea) con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia.

²⁸ La norma di adattamento segue da vicino la disposizione dell'Unione (il decreto è inizialmente riferito alla direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, della quale costituisce una rifusione la direttiva 2011/95, cit.) e definisce gli atti di persecuzione, ai sensi dell'art. 1 A della Convenzione di Ginevra: devono alternativamente essere “sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa” dall'art. 15, par. 2, CEDU; “b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani” con “effetto analogo” a quello degli atti ora indicati. Questi “possono, tra l'altro, assumere la forma di: a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale; b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio (...); f) atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia”.

²⁹ Pertinenti le indicazioni della Corte di giustizia sulla qualificazione del conflitto, ai fini dell'operare della direttiva: Grande sezione, sentenza del 17 febbraio 2009, *Elgafaji e Elgafaji*, causa C-465/07; sentenza del 30 gennaio 2014, *Diakité*, causa C-285/12.

di transito (art. 28-bis)³⁰. La domanda di protezione potrà essere rigettata anche ove in una parte del territorio del Paese d'origine il richiedente non abbia fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corra i rischi già indicati, sicché, alle condizioni previste, il richiedente potrà essere rinvio nella parte sicura del proprio Paese d'origine.

Ora, dati della prassi noti in alcuni Stati membri – e i previsti aggiornamenti delle liste³¹ – appaiono indicativi dell'esigenza che gli organi preposti all'esame della domanda di protezione internazionale abbiano riguardo alla situazione dello Stato di origine del richiedente al momento in cui sia adotta la decisione, utilizzando, a tal fine, i mezzi di accesso alle informazioni pertinenti³².

Quegli stessi svolgimenti suggeriscono cautela nel procedere all'applicazione del concetto in esame, prendendo in considerazione, come previsto dalla direttiva e dalla legge italiana, tutte le circostanze personali. Ciò anche ove un Paese – come reso possibile dalla legge italiana – possa essere designato sicuro con esclusione di una sua parte³³. Tanto più che la Corte europea, come sappiamo, ha distinto tra informazioni concernenti la situazione normativa dello Stato di cui si tratta – e della quale, come pure sappiamo, fa menzione la legge italiana – ed effettiva attuazione delle norme pertinenti, dando rilievo a questo secondo profilo al fine di rappresentare la situazione concreta dello Stato di allontanamento del ricorrente³⁴.

Da notare che, nei casi astrattamente considerati, l'art. 9, comma 2-bis, prevede che la “decisione con cui è rigettata la domanda presentata dal richiedente, è *motivata* dando atto *esclusivamente* che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso” (corsivi aggiunti). Ora, a noi pare che la lettera di tale disposizione, riferita a una procedura accelerata fondata sulla presunzione semplice del carattere sicuro di un dato Stato, non potrebbe escludere affatto l'indicazione, ancorché solo *per relationem*, delle fonti utilizzate dalla Commissione territoriale per pervenire alla decisione e alle quali fa sinteticamente riferimento l'art. 2-bis, par. 4 (coerentemente

³⁰ Sulla desunzione dalla prassi applicativa dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra dell'obbligo degli Stati di prevedere procedure idonee a rilevare l'esistenza di un serio pericolo di persecuzione *ex art. 1A*, ancorché si tratti di domanda che possa apparire abusiva e manifestamente infondata, v. H. BATTJES, *European Asylum Law and International Law*, Leiden, 2006, p. 292 ss.

³¹ Cfr. il nostro *L'attivazione*, cit., p. 326 ss., testo e note richiamate.

³² Cfr. l'art. 27 del decreto legislativo n. 25, in specie il par. 1-bis (“La Commissione territoriale, ovvero il giudice in caso di impugnazione, acquisisce, anche d'ufficio, le informazioni, relative alla situazione del Paese di origine e alla specifica condizione del richiedente, che ritiene necessarie a integrazione del quadro probatorio prospettato dal richiedente”).

³³ Cfr. *supra*, in questo par. Le espressioni utilizzate per definire le zone in parola corrispondono a concetti differenti, che pongono in luce o il ruolo alternativo delle stesse (con fuga verso uno Stato terzo: “Internal Flight Alternative”), o il profilo della ricollocazione di colui che abbia presentato domanda di protezione (“Internal Relocation Alternative”), o l'aspetto, accolto nel diritto dell'Unione, di protezione alternativa (“Internal Protection Alternative”). Non è possibile in questa sede soffermarsi sui diversi approcci sottostanti alle definizioni indicate, alla luce del diritto internazionale; ci limitiamo a rinviare, tra gli altri, a J.C. HATHAWAY, M. FOSTER, *Internal Protection/Relocation/Flight Alternative as an Aspect of Refugee Status Determination*, in E. FELLER, V. TÜRK, F. NICHOLSON (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003, p. 357 ss. e p. 361 ss.

³⁴ V. *supra*, testo e nota 13.

con l'art. 8 par. 3, cit.³⁵): si ha riguardo al presupposto della motivazione in senso stretto la cui assenza, ci sembra, realizzerebbe la lesione del principio di cooperazione dell'autorità amministrativa, nel senso precedentemente indicato. Trattandosi di norma di adattamento a un atto dell'Unione³⁶, il suo operare va adeguato ermeneuticamente all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali, citato.

D'altro canto, l'assenza di quella indicazione renderebbe ancor più difficile per l'interessato poter far valere adeguatamente le proprie doglianze nella fase successiva. In proposito va ricordato che, nella procedura in parola, sono previsti tempi brevissimi per l'impugnazione giudiziaria della decisione, senza effetti sospensivi³⁷; e che il giudice è tenuto a riesaminare il caso nel suo complesso, in un processo avente ad oggetto il riconoscimento della protezione internazionale.

Rispetto a quanto precede, si pensi, esemplificativamente, a una situazione nella quale davanti alla Commissione territoriale siano venute in rilievo fonti non aggiornate rispetto al contesto attuale di uno Stato di origine caratterizzato da condizioni mutevoli di sicurezza³⁸.

ABSTRACT: L'UNHCR ha fornito indicazioni sui principi e metodi volti a stabilire i fatti che presiedono al riconoscimento dello status di rifugiato. Dette indicazioni mostrano la centralità del ruolo dell'autorità competente nel cooperare con il richiedente protezione per l'acquisizione delle informazioni sul Paese di origine del medesimo richiedente, nonché l'importanza di quelle informazioni ai fini della ricostruzione del contesto e dell'effettiva situazione, in tale contesto, della persona interessata al riconoscimento dello status in parola. La disciplina contenuta negli atti pertinenti dell'UE è coerente con dette indicazioni. Le stesse trovano riscontro in decisioni della Corte di giustizia dell'UE, della Corte europea dei diritti

³⁵ *Supra*, testo e nota 18.

³⁶ V. l'art. 36, par. 2, della direttiva procedure: "Gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale ulteriori norme e modalità inerenti all'applicazione del concetto di paese di origine sicuro".

³⁷ Cfr. nuovamente il nostro *L'attivazione*, cit. p. 327 ss.

³⁸ Cfr. il parere reso (il 20 luglio 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2040, reperibile in www.uitspraken.rechtspraak.nl) dal Procuratore generale su richiesta del Consiglio di Stato olandese. Seguendo le indicazioni del *Meijers Committee* (CM1515, *Note on an EU List of Safe Countries of Origin: Recommendations and Amendments*, del 5 ottobre 2015, reperibile *online*), il Procuratore generale si poneva il quesito se un Paese sicuro per la stragrande maggioranza della popolazione possa non essere sicuro. Anche sulla base di altre esperienze (v. il nostro, *L'attivazione*, cit., p. 327, testo e nota 32), rilevata la necessità di procedere a un'analisi giuridica e fattuale della situazione in un dato Paese (si trattava della condizione di omosessuali in Albania) e all'esame della valutazione di sicurezza non in generale ma per l'interessato nel caso concreto, il procuratore Widdershoven è prevenuto alle seguenti conclusioni: "un Paese non può essere considerato 'generalmente' come un Paese sicuro se vi sono gruppi (di minoranza) chiaramente identificabili di una certa dimensione, come LGBTI o donne (...). Un Paese non può essere considerato un paese sicuro se la situazione di sicurezza è mutevole o se alcune parti di tale Paese non sono sicure, a meno che la parte non sicura riguardi una parte particolarmente piccola di quel Paese" (traduzione nostra; in proposito v. pure il *Report* sullo Stato di origine sicuro relativo all'Olanda in www.asylumineurope.org).

dell'uomo e della Corte di cassazione. Le statuizioni di quest'ultima hanno dato luogo a un preciso orientamento in materia, consolidato da recenti pronunce della stessa Corte. Il ruolo da riconoscere alle informazioni sul Paese di origine del richiedente protezione è accresciuto dall'attivazione nell'ordinamento italiano del concetto di Paese di origine sicuro.

KEYWORDS: procedura di riconoscimento della protezione internazionale – informazioni sul paese di origine – orientamento della Corte di Cassazione – ruolo dell'autorità competente ad esaminare la domanda – diritti umani.

ON INFORMATION CONCERNING COUNTRIES OF ORIGIN, IN THE PROCEDURE FOR THE RECOGNITION OF INTERNATIONAL PROTECTION

ABSTRACT: The UNHCR has provided indications concerning the principles and methods that should be used in establishing the conditions needed for the recognition of refugee status. The UNHCR directions show the centrality of the role of the competent authority in cooperating with applicants for the acquisition of information on their country of origin. Those same directions also show the importance of the above-mentioned information, for the purpose of reconstructing the actual situation of the person who is applying for the refugee status. The discipline contained in the relevant EU acts is consistent with these indications, which are, in turn, reflected in developments of judgments of the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights, as well as in numerous rulings of the Court of Cassation. These rulings have moreover given rise to a specific orientation in the matter, which is consolidated by recent ordinances. The role of information on the country of origin is increased by the activation of the concept of the safe country of origin, in the Italian legal system

KEYWORDS: Procedure for international protection – Country of origin information – Ruling of the Italian Court of Cassation – Role of the examiner – Human Rights.