



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2024, n. 1

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (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, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale†
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Giondonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático 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
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, EUI e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marini, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno





Indice-Sommario **2024, n. 1**

Editoriale

Delocalizzazione delle frontiere nella gestione dei movimenti di persone e trasferimento altrove di richiedenti asilo. Previsioni normative e orientamenti giurisprudenziali p. 1
Giovanni Cellamare

Saggi e Articoli

The interaction between the directive 2003/86 and the Charter of fundamental rights of the European Union in the family reunification of a third country national p. 25
Lucia Serena Rossi

Conceptos y principios del Espacio de libertad seguridad y justicia importados de la libre circulación de mercancías p. 41
Natividad Goñi Urriza

Violenza digitale e Convenzione di Istanbul: una dimensione distinta ma non separata dalla violenza contro le donne p. 64
Anna Iermano

Il tutore volontario dei minori migranti: una figura nuova ma poco attrattiva p. 96
Gisella Pignataro

Azioni strategiche tese a dissuadere la partecipazione pubblica e tutela delle libertà di espressione e informazione nel diritto internazionale privato dell'Unione europea p. 130
Edoardo Benvenuti

Commenti e Note

Policy-making as a crisis resolution tool: the normalization of exceptionality procedures at the expense of the rights of migrants p. 173
Marguerite Arnoux Bellavitis

A proposito della cd. emergenza rifiuti quale violazione dei diritti umani: la sentenza della Corte di Strasburgo sul caso della discarica di Lo Uttaro p. 196
Attilio Senatore

Spazio europeo e "liberalizzazione" delle competizioni calcistiche. Nota a margine della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, 21 dicembre 2023, causa C-333/21 p. 216
Vincenzo Maria Scarano



Editoriale

DELOCALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE NELLA GESTIONE DEI
MOVIMENTI DI PERSONE E TRASFERIMENTO ALTROVE DI RICHIEDENTI
ASILO. PREVISIONI NORMATIVE E ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

Giovanni Cellamare*

SOMMARIO: 1. La delocalizzazione a mezzo della costruzione dello Stato terzo sicuro. –
2. *Segue*: la delocalizzazione a mezzo di accordi, diversi da quelli di riammissione, e
di altri atti. – 3. I concetti di Stato terzo sicuro accolti nel diritto dell’Unione europea.
– 4. La legislazione italiana sullo Stato di origine sicuro e il dovere/potere di
cooperazione istruttoria delle competenti autorità decidenti sulla domanda di
protezione. – 5. Aspetti problematici della legislazione in parola. – 6. Esame della
domanda e assicurazioni diplomatiche.

1. La delocalizzazione a mezzo della costruzione dello Stato terzo sicuro

La prassi degli Stati di immigrazione mostra il diffuso orientamento degli stessi a delocalizzare il trattamento di persone in cerca di protezione e dell’esame delle loro domande volte a quello scopo. Siffatta delocalizzazione può essere perseguita a mezzo della costruzione del c.d. concetto dello Stato terzo sicuro, nonché a mezzo degli (e unitamente agli) accordi di riammissione e di altri atti intesi ad allontanare individui stranieri verso un dato Paese, nelle situazioni previste dagli stessi atti.

In tal senso sono degne di nota le indicazioni del Consiglio europeo per “incrementare il ricorso”, da parte degli Stati membri, ai concetti di Paesi terzi sicuri e di Paesi di origine sicuri, nonché agli accordi di riammissione¹. L’importanza riconosciuta

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

Il presente editoriale riprende, con ampie modifiche, la relazione, di prossima pubblicazione, tenuta a Messina, nel maggio 2023, nel corso del convegno su *Cittadinanza e stato di diritto per un’Unione europea più forte*.

¹ Per la Commissione si vedano il *Non-Paper on a Strategic Approach on Readmission Agreements and Arrangements*, del 29 aprile 2022; e il *Report on Migration and Asylum*, del 6 ottobre 2022, COM(2022) 740 def. Inoltre, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698857/EPRS_BRI\(2022\)698857_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698857/EPRS_BRI(2022)698857_EN.pdf), dove si propone di subordinare alla stipulazione di accordi di riammissione il funzionamento del sistema delle preferenze generalizzate; *contra* numerose organizzazioni non governative (in <https://www.hrw.org/>), nonché il Parlamento europeo (European Parliament, Legislative Train Schedule,

a questi strumenti nella gestione dell'asilo e delle migrazioni risulta dal *General Approach* del Consiglio dell'8 giugno 2023, relativo all'"Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU"; nonché dal testo della proposta di regolamento "on asylum and migration management and amending Regulation (EU) 2021/1147, Regulation (EU) 2021/1148 and Regulation (EU) 2021/1060".

La costruzione dello Stato terzo sicuro (con cui la persona abbia avuto o abbia un contatto) costituisce un'evoluzione di quello di primo asilo, nato negli ordinamenti interni scandinavi per contrastare il fenomeno dell'asilante in orbita, con suo rinvio verso quello Stato. La stessa costruzione muove dalla lettera dell'art. 31, par. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati, il quale esclude che gli Stati contraenti applichino sanzioni penali ai rifugiati in situazione irregolare provenienti "direttamente" dal Paese in cui la loro vita o la loro libertà era minacciata. Argomentando a contrario, si osserva che, non sussistendo obblighi riferiti a persone che non provengano direttamente da quel Paese, è possibile il loro rinvio in altro Paese sicuro con il quale abbiano stabilito un contatto. Il divieto di *refoulement* contemplato dall'art. 33, par. 1 della Convenzione non escluderebbe il trasferimento di una persona (o dell'esame della sua domanda) verso uno Stato nel quale la medesima persona non corra il rischio di persecuzione².

La costruzione riferita è ritenuta utile per la possibile "distribuzione" dei richiedenti asilo tra più Paesi, per l'appunto, sicuri, nelle variabili, di seguito, indicate³. Peraltro, la stessa concentra l'attenzione non sull'esame della posizione del richiedente protezione, bensì, in generale, sul suo itinerario di viaggio, il quale viene a configurarsi come una sorta di prerequisito per l'esame della domanda di protezione, e quindi per l'eventuale riconoscimento della stessa.

sub *Review of the Generalised Scheme of Preferences (GSP) Regulation*). D'altro canto, già nella Comunicazione sulla *creazione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione*, la Commissione faceva riferimento a un "approccio coordinato e coerente dell'UE e degli Stati membri in materia di riammissione, dando la priorità assoluta alla realizzazione di rimpatri rapidi e operativi e non, necessariamente, alla conclusione di accordi di riammissione formali": v. COM(2016) 385 def., p. 8. Ma in senso contrario alla conclusione di "other arrangements", diversi dai veri e propri accordi, v. European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2018/0329(COD), *Draft Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast), sub Amendment 41* (posto che quegli atti non sono sottoposti al "parliamentary scrutiny and democratic and judicial oversight that according to the Treaties the conclusion of formal readmission agreements would warrant parliamentary scrutiny and democratic oversight"). Gli scritti e i documenti citati in queste pagine e privi di indicazioni (sul luogo e città di edizione) sono reperibili *online*.

² Ampia è la bibliografia in materia. Anche per altre indicazioni, 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*, The Hague, 2015, p. 665 ss.

³ Cfr., con rilievi critici, 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) del 1989.

In senso contrario a quella costruzione possono addursi considerazioni, qui sinteticamente richiamate, fondate su una lettura sistematica della Convenzione di Ginevra, volte a porre in luce la centralità del ruolo e degli obblighi, in base alla stessa, dello Stato che eserciti “attualmente” la propria *jurisdiction* sull’interessato; nonché i lavori preparatori della medesima Convenzione⁴. D’altro canto, questa non reca elementi dai quali sia possibile desumere che la persona interessata debba presentare domanda di protezione nel primo Stato con il quale abbia avuto contatto, dovendosi stabilire altresì l’intensità dello stesso.

Considerazioni critiche, in tal senso, sono state svolte nell’ambito del Consiglio d’Europa⁵. Soprattutto, l’UNHCR ha criticato quella costruzione, non mancando di individuare le condizioni per il suo eventuale operare, isolatamente o insieme agli accordi di riammissione o altri atti, di varia natura, volti, per l’appunto, ad allontanare persone⁶.

⁴ Cfr. ampiamente, V. MORENO-LAX, *op. loc. cit.*

⁵ V. Parliamentary Assembly, Doc. 15111, del 4 giugno 2020, *Safe third countries for asylum seekers*.

⁶ UNHCR, *op. cit.*; ID., *General Conclusion on International Protection*, n. 87(L), 1999, par. (j) (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); ID., *Observations on the New Plan for Immigration policy statement of the Government of the United Kingdom*, 2021. Vale la pena seguire da vicino i rilievi critici contenuti in quelle osservazioni: “The 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 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”. Si tratta di rilievi opponibili alla costruzione che ritiene il concetto in parola funzionale alla possibile “distribuzione” dei richiedenti asilo tra più Stati, per l’appunto, sicuri. Inoltre, per le condizioni indicate, nel testo, ID., *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*, 2018 (“Prior 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”). Infine, con riferimento agli accordi, ID., *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, 2013.

2. Segue: la delocalizzazione a mezzo di accordi, diversi da quelli di riammissione, e di altri atti

In effetti, come è facile scorgere, gli accordi di riammissione possono operare insieme al concetto di *safe third country* per allontanare stranieri in condizione irregolare verso altri Stati considerati, per l'appunto, sicuri; per altro verso, l'effettività della riammissione condiziona il funzionamento di quel concetto⁷. Nello stesso senso possono operare atti informali che prevedano i trasferimenti di persone tra gli Stati parti di quegli stessi atti, ancorché questi non siano fonti di obblighi internazionali. Si pensi, al di fuori dell'Unione europea (UE), al *Memorandum* di intesa sull'asilo, tra Regno Unito e Ruanda, venuto in gioco, davanti alla Corte suprema del primo Stato, insieme al *Nationality and Border Act*⁸, *Memorandum* poi trasfuso, con modifiche, in un Accordo di *partnership* in materia migratoria, da ricollegare al disegno di legge, in corso di approvazione, sulla *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration)*⁹.

L'Accordo e il disegno di legge costituiscono una reazione alla sentenza di quella Corte, la quale, come sostenuto dall'UNHCR, aveva statuito, in sintesi, che il *Memorandum* in parola mirava a trasferire persone in cerca di protezione in un Paese terzo privo di "sufficient safeguards and standards" a garanzia delle persone trasferite¹⁰, con il rischio di loro *refoulement* (indiretto), come in effetti era già accaduto. In particolare, l'azione combinata del *Memorandum* e delle norme interne sul *safe third country* avrebbe esposto le persone espulse a un rischio reale di "ill-treatment"¹¹, come tale contrario alla CEDU quale incorporata nello *Human Rights Act*, con dubbi di compatibilità con la stessa della disciplina interna del *safe third country*.

Al fine di superare le obiezioni di quella Corte, sinteticamente richiamate, il 5 dicembre 2023, il governo del Regno Unito ha concluso con il Ruanda il menzionato Accordo di partenariato, il quale, secondo lo stesso governo¹², recherebbe assicurazioni

⁷ Ci sia consentito di rinviare al nostro *La disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, II ed., Torino, 2021, pp. 122 ss. e pp. 189 ss.

⁸ *Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement*, del 13 aprile 2022, in <https://www.gov.uk>. Sinteticamente, il *Nationality and Borders Act* prevede l'inammissibilità al sistema di asilo del Regno Unito di persone già presenti in (o che abbiano un altro tipo di collegamento con) uno Stato terzo sicuro.

⁹ *Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership to strengthen shared international commitments on the protection of refugees and migrant* (<https://www.gov.uk/government/publications/uk-rwanda-treaty-provision-of-an-asylum-partnership/uk-rwanda-treaty-provision-of-an-asylum-partnership-accessible>); per il disegno di legge, v. <https://bills.parliament.uk/bills/3540>.

¹⁰ La posizione dell'UNHCR è riportata in House of Commons Library, *The UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership*, p. 26. Alla stessa pubblicazione si rinvia ampiamente per ulteriori rilievi critici dell'UNHCR sul *Memorandum* di cui si tratta.

¹¹ V. il par. 149 della decisione del 15 novembre 2023, *AAA (Syria) & Ors, R (on the application of) v. Secretary of State for the Home Department*, in <https://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2023/42.html>.

¹² HOUSE OF LORDS, *Scrutiny of international agreements: UK-Rwanda Agreement on an Asylum Partnership*, 2024, par. 8 ss.

sulla riforma complessiva del sistema ruandese di asilo, ancorché la Corte suprema avesse rilevato l'inadeguatezza di quel sistema, la cui riforma, come è facile immaginare, non potrebbe essere immediatamente operativa¹³. Il medesimo Accordo è alla base del disegno di legge – pendente, al momento in cui si scrive, davanti alla *House of Lords*¹⁴ – la cui adozione comporterà il riconoscimento legislativo del Ruanda quale Paese sicuro. In altri termini, i tribunali del Regno Unito dovranno assumere definitivamente come sicuro lo Stato terzo, con clausole di deroga del diritto internazionale, non invocabile in senso contrario alla sicurezza legislativamente stabilita; inoltre, spetterà al governo decidere sul seguito da dare a eventuali misure provvisorie che potrebbero essere indicate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in occasione di futuri ricorsi contro il Regno Unito, nei quali venga in gioco la disciplina in parola¹⁵. Si tratta di *ouster clauses* (*rectius, ousting interim remedies*: parr. 2 e 4) predisposte, evidentemente, in vista di misure di ricollocamento del ricorrente, come quelle indicate nel corso della vicenda processuale poc'anzi richiamata¹⁶.

La disciplina in parola solleva numerosi dubbi di compatibilità con il sistema di ripartizione dei poteri e con gli obblighi internazionali del Regno Unito¹⁷, la cui mancata "esecuzione", come è noto, non potrebbe essere giustificata invocando "le disposizioni della propria legislazione interna" (art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati). In questa sede non è possibile soffermarsi su questi aspetti. Qui interessa semplicemente richiamare l'attenzione su un esempio tagliente di Accordo di delocalizzazione delle funzioni fondamentali di controllo delle frontiere da parte di uno Stato destinatario di movimenti internazionali di persone, trasferendo, in particolare, a uno Stato africano i richiedenti protezione¹⁸, nonché, variamente, l'esame delle domande pertinenti.

Peraltro, non si può fare ameno di osservare che, in considerazione dell'obiettivo perseguito, lo stesso Accordo si svolge in senso contrario, a noi pare, alla solidarietà

¹³ Cfr. il par. 144 della sentenza, cit. *supra*, nota 11.

¹⁴ Sullo stato della procedura pendente, v. <https://bills.parliament.uk/bills/3540#timeline>.

¹⁵ In particolare: "Every decision-maker must conclusively treat the Republic of Rwanda as a safe country". L'espressione "decision-maker" comprende "a court or tribunal when considering a decision of the Secretary of State or an immigration officer [...] In particular, a court or tribunal must not consider— (a) any claim or complaint that the Republic of Rwanda will or may remove or send a person to another State in contravention of any of its international obligations, including in particular its obligations under the Refugee Convention, (b) any claim or complaint that a person will not receive fair and proper consideration of an asylum, or other similar, claim in the Republic of Rwanda, or (c) any claim or complaint that the Republic of Rwanda will not act in accordance with the Rwanda Treaty. [...] Subsections (3) and (4) apply notwithstanding— (a) any provision made by or under the Immigration Acts, (b) the Human Rights Act 1998, to the extent disapplied by section 3 (disapplication of the Human Rights Act 1998), (c) any other provision or rule of domestic law (including any common law), and (d) any interpretation of international law by the court or tribunal".

¹⁶ Cfr. le misure provvisorie urgenti indicate dalla Corte il 14 giugno 2022, ricorso n. 28774/22 (in pendenza del caso) *K.N. c. Regno Unito*.

¹⁷ In proposito, per un primo commento, v. P. BUTCHARD, J. DAWSON, C. J. MCKINNEY, *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill 2023-24: Legal Commentary*.

¹⁸ Cfr. gli svolgimenti critici dell'Unione africana, in <https://issafrica.org/iss-today/rwandauk-deal-degrades-refugee-conventions-and-africas-approach>.

internazionale che informa di sé la disciplina della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati, come si legge nel suo Preambolo (par. 4).

Siffatto rilievo può essere esteso ad altri atti, di diversa natura, presenti nell'esperienza di Stati membri dell'UE o che non siano tali.

Per questi ultimi, è possibile ricordare gli accordi di cooperazione in materia di asilo, ancorché di breve durata, degli Stati Uniti con il Guatemala, El Salvador e l'Honduras¹⁹, da intendere alla luce della *Migrant Interdiction* resa operativa dalla guardia costiera degli USA²⁰.

Degni di nota altresì i ripetuti tentativi dell'Australia di trasferimento di richiedenti asilo a Nauru e Papua Nuova Guinea²¹. In proposito, vale la pena di ricordare il *Memorandum of Understanding* relativo to the transfer to, and assessment and settlement in Papua New Guinea of certain persons, and related issues, del 6 agosto 2013, il quale, oltre a indicare le categorie di persone da trasferire²², recava una disposizione (par. 20, lett. c) che assicurava l'assenza di pericolo di *refoulement* indiretto o di rinvio delle persone trasferite. Invero, una siffatta disposizione nulla aggiungeva agli obblighi di non *refoulement* di Papua Nuova Guinea, in quanto parte della Convenzione di Ginevra del 1951, d'altro canto richiamata nel Preambolo del *Memorandum*. Lo stesso è parte del *Regional Resettlement Arrangement Between Australia and Papua New Guinea*, del 9 luglio 2013, sovrapponibile a quello con Nauru²³.

Ciò posto, vale la pena di ricordare, tuttavia, che la detenzione dei migranti realizzata in applicazione di quel *Memorandum*, al fine di evitare il loro ritorno/arrivo in Australia, è stata ritenuta contraria alla Costituzione di Papua Nuova Guinea dalla sua Corte suprema²⁴. Di qui l'avvio di negoziati per favorire sviluppi, nei rapporti tra i suoi Stati, di contenuto diverso dall'Accordo menzionato.

Si tratta di iniziative da intendere alla luce della politica migratoria del governo australiano, in base alla quale “unauthorised maritime arrivals since 19 July 2013 who have been taken to a regional processing country (transitory persons) will not settle in Australia”²⁵. Ancorché non assimilabile agli accordi testé indicati, manifestazione di una

¹⁹ <https://www.state.gov/suspending-and-terminating-the-asylum-cooperative-agreements-with-the-governments-el-salvador-guatemala-and-honduras/>.

²⁰ A. DASTYARI, *United States Migrant Interdiction and the Detention of Refugees in Guantánamo Bay*, Cambridge, 2015.

²¹ M. GLEESON, N. YACOB, *Cruel, Costly and Ineffective: The Failure of Offshore Processing in Australia*, 2021, reperibile *online*.

²² V. i paragrafi 8 (“Australia may Transfer and Papua New Guinea will accept Transferees from Australia under this MOU”) e 10 (“Persons to be transferred to Papua New Guinea are those persons who: have travelled irregularly by sea to Australia; or have been intercepted at sea by the Australian authorities in the course of trying to reach Australia by irregular means; and are authorised by Australian law to be transferred to Papua New Guinea; and have undergone a short health, security and identity check in Australia”); testo in <https://www.dfat.gov.au/geo>. Per l'Accordo, di contenuto simile a quello in parola, con Nauru, v. <https://parlinfo.aph.gov.au/>.

²³ <https://www.refworld.org/docid/51f61a504.html>; https://indonesia.embassy.gov.au/jakt/MRDIAC13_002.html.

²⁴ V. la sentenza del 26 aprile 2016, *Amah v. Pato*, in <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2016-05-01/australiapapua-new-guinea-supreme-court-rules-asylum-seeker-detention-is-unconstitutional/>.

²⁵ <https://www.homeaffairs.gov.au>.

siffatta politica è pure il *Resettlement Arrangement*, con la Nuova Zelanda, del 24 marzo 2022²⁶.

Tra le esperienze note al di fuori dell'UE vale la pena di ricordare, infine, i controversi programmi di Israele di trasferimento di richiedenti asilo eritrei e sudanesi in Ruanda e Uganda²⁷.

Passando ad esperienze che interessino l'Unione – a parte la nota “Dichiarazione congiunta UE-Turchia”, a margine del Consiglio europeo del 18 marzo 2016, a mezzo della quale i Capi di Stato o di governo dell'Unione e la Turchia hanno concordato una serie di misure dirette a fermare la migrazione irregolare in transito dalla Turchia verso l'Unione – è degno di menzione il tentativo della Danimarca – Stato membro caratterizzato, come è noto, da una posizione differenziata, nella materia di cui si tratta²⁸ – di avviare una cooperazione bilaterale con il Ruanda, sulla base di una legge che consente di istituire dei centri di accoglienza di asilanti al di fuori dell'Unione. Tuttavia, la Commissione e l'UNHCR hanno ritenuto quella legge contrastante, rispettivamente, con il diritto dell'UE e con la Convenzione di Ginevra del 1951²⁹. Su queste basi, in assenza di sostegno dell'Unione, la Danimarca ha sospeso i colloqui avviati con il Ruanda allo scopo indicato³⁰.

In una diversa prospettiva di delocalizzazione dell'attività di trattamento di migranti e di gestione delle domande di protezione va posto il Protocollo di intesa tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il

²⁶ <https://www.loc.gov/>.

²⁷ Cfr. S. BAR-TUVIA, *Australian and Israeli Agreements for the Permanent Transfer of Refugees: Stretching Further the (Il)legality and (Im)morality of Western Externalization Policies*, in *International Journal of Refugee Law*, 2018, p. 474 ss.

²⁸ V. il nostro *La disciplina*, cit., p. 20 ss.

²⁹ Cfr. le osservazioni di “Ms Johansson on behalf” della Commissione in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002869-ASW_EN.pdf. In particolare: “External processing of asylum claims raises fundamental questions about both access to asylum procedures and effective access to protection. For Member States participating in the EU’s asylum acquis, such arrangements are not possible under existing EU rules or proposals under the New Pact on Migration and Asylum, which upholds the right to asylum as a fundamental right guaranteed by the EU Charter of Fundamental Rights. The Commission, acting as the guardian of the Treaties, monitors the respect by all Member States of their obligations in this respect”. In effetti, in considerazione degli impegni internazionali assunti dalla Danimarca nei rapporti con l'Unione, il contenuto di un qualsiasi accordo della Danimarca nel settore di cui si tratta dovrebbe essere congruente con il sistema posto dal c.d. sistema di Dublino, sullo Stato competente a esaminare la domanda di asilo (art. 5 del c. d. Accordo parallelo sulla partecipazione della Danimarca al sistema di Dublino). Inoltre, sussistono dubbi sulla congruenza del concetto generico di Stato terzo sicuro accolto dalla legislazione danese con l'art. 3, par. 3 del Regolamento di Dublino (v. all'inizio del par. che segue): cfr. N.F. TAN, J. VEDSTED-HANSEN, *Denmark’s Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law*, in <https://eumigrationlawblog.eu/denmarks-legislation-on-extraterritorial-asylum-in-light-of-international-and-eu-law/#:~:text=On%203%20June%202021%2C%20Denmark's,refugees%20in%20the%20third%20country>

³⁰ <https://www.infomigrants.net/en/post/43238/denmark-closer-to-sending-asylum-seekers-to-rwanda>; con indicazioni di altri collegamenti per quanto riferito nel testo, v. <https://www.infomigrants.net/en/post/46374/denmark-seeks-eu-collaboration-in-sending-asylum-seekers-outside-blo>.

rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, del 6 novembre 2023³¹. Qui è sufficiente ricordare che scopo dell'Accordo (art. 2) è, per l'appunto, il rafforzamento della cooperazione bilaterale tra i due Stati nella gestione di flussi migratori provenienti da Paesi terzi, con la costruzione in territorio albanese di due centri sottoposti alla giurisdizione italiana, verso i quali destinare i "migranti" arrivati via mare che abbiano avuto accesso a procedure di frontiera o di rimpatrio (art. 4, par. 3). Nelle aree sottoposte alla giurisdizione italiana si applicheranno, in linea di principio, le leggi italiane.

Dunque, a differenza di quelli precedentemente considerati, l'Accordo in parola, che prescinde dal concetto di Stato terzo sicuro, non prevede la presa in carico delle persone da parte delle autorità dello Stato di trasferimento delle persone.

Avendo riguardo a tale Accordo, sulla base di indicazioni dei servizi giuridici della Commissione, la Commissaria europea per gli affari interni, Ylva Johansson, ha dichiarato che, *prima facie*, non potrebbe porsi un problema di compatibilità con il diritto dell'UE di un Atto che operi al di fuori del diritto della stessa Unione. Beninteso, "Italy is complying with EU law, so that means that this is the same rules. But legally speaking, it's not the EU law but it's the Italian law (that) follows the EU law"³².

La dichiarazione in parola non appare sufficiente ad escludere, peraltro, che, in concreto, potrebbe porsi la questione dei rapporti dell'Accordo con il diritto dell'Unione: si consideri in proposito che, giusta l'ampio art. 4, le strutture poc'anzi indicate saranno disciplinate "secondo la pertinente normativa italiana ed *europea*" (corsivo nostro); e che il generico art. 9, sul diritto alla difesa, richiama la funzione di assistenza giuridica delle Agenzie europee a favore dei richiedenti protezione, assistenza che si svolgerà nei limiti previsti dalla "legislazione azione italiana, *europea* ed albanese" (corsivo nostro). Giusta le indicazioni della Corte di giustizia dell'Unione, qui sinteticamente richiamate, si tratta di esaminare, il grado di "collegamento" che viene a porsi con il diritto della stessa Unione, nel cui territorio, non va trascurato, è destinato ad avere effetto l'esito della procedura che (*rectius*: ancorché) si svolga nello Stato terzo.

D'altro canto, la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha osservato che l'Accordo "raises several human rights concerns and adds to a worrying European trend towards the externalisation of asylum responsibilities". Invero, anche senza toccare la delicata questione della gestione di una manifestata volontà di richiesta di asilo a bordo di una nave italiana che trasporti le persone verso l'Albania, va richiamata l'attenzione sulle fasi operative di ricerca in mare e di trasferimento delle persone che devono svolgersi secondo le pertinenti linee guida adottate il 20 maggio del 2004 dal *Maritime Safety Committee*³³; inoltre sussiste l'esigenza di creare un sistema di ricorsi che si svolgano in modo tale da garantire con effettività il controllo sulle attività pertinenti delle autorità che operino con una procedura *ad hoc* di asilo extraterritoriale, di incerto

³¹ In fase di correzione delle bozze di questo editoriale, si ha notizia che il 21 febbraio è stata adottata la l. n. 14 di ratifica ed esecuzione del Protocollo in parola; la stessa l. reca "norme di coordinamento con l'ordinamento interno", che non è possibile prendere in considerazione.

³² <https://www.euronews.com/my-europe/2023/11/15/italy-albania-migration-deal-falls-outside-eu-law-says-commissioner-ylva-johansson>.

³³ [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Facilitation/Documents/MS.C.167%20\(78\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Facilitation/Documents/MS.C.167%20(78).pdf).

funzionamento, con possibili differenze rispetto alle procedure che si svolgano in Italia³⁴. Si aggiunga che

Come è facile sorgere, i descritti orientamenti di gestione dei movimenti di persone, che, nonostante non abbiano dato buona prova di sé, continuano a suscitare interesse nei governi di Stati di immigrazione, sono suscettibili di svolgersi in senso contrario ad alcuni diritti individuali dei richiedenti protezione; primo fra tutti, il diritto – previsto da una norma di *jus cogens* oltre che in note convenzioni internazionali – a non essere sottoposto a tortura, trattamento disumano e degradante. In particolare, come pure si è avuto modo di riferire, gli accordi o atti di altra natura, fortemente sostenuti³⁵, volti a realizzare trasferimenti di persone, non sono idonei ad escludere atteggiamenti dello Stato di destinazione (ancorché sicuro) che si risolvano in un *refoulement* indiretto.

In vista delle esigenze di tutela dei diritti delle persone interessate, l'attenzione va concentrata dunque, oltre che sui procedimenti formali e informali di riammissione, di cui fanno menzione gli stessi accordi o altri atti, sulle pertinenti leggi statali e sull'attività dei competenti organi interni: in effetti questi rendono operativi gli accordi e atti in parola unitamente ai concetti del *safe third country*. Vale la pena di soffermarsi su tali concetti, che, come, è noto fanno dell'*acquis* dell'UE.

3. I concetti di Stato terzo sicuro accolti nel diritto dell'Unione europea

La presunzione di sicurezza 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; inoltre, "Ogni Stato membro mantiene la possibilità di inviare un richiedente in un paese terzo sicuro, nel rispetto delle norme e delle garanzie previste dalla direttiva 2013/32/UE" (art. 3, par. 3 regolamento (UE) n. 604/2013, norma conservata nella proposta di riforma di quel regolamento³⁶). Peraltro, giusta le indicazioni di giudici interni e della Corte di giustizia dell'Unione, siffatta disciplina non reca una presunzione assoluta di sicurezza dello Stato di rinvio³⁷.

³⁴ Così la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa Dunja Mijatović in <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/italy-albania-agreement-adds-to-worrying-european-trend-towards-externalising-asylum-procedures>.

³⁵ Cfr. *supra*, testo e nota 1.

³⁶ Art. 8, par. 5 dell'atto cit. *supra*, all'inizio del par. 1. In argomento v. Corte di giustizia, sentenza del 17 marzo 2016, *Mirza*, causa C-695/15 PPU.

³⁷ V., ad esempio, la sentenza n. 1870 adottata dal Tar Puglia il 24 giugno 2008. Inoltre, Consiglio di Stato olandese (sezione diritto amministrativo), sentenza del 21 dicembre 2022, causa n. NL22.24285, che ha escluso la possibilità di applicare all'Italia il principio della fiducia interstatale, così giudicando illegittima la decisione del Segretario di Stato di trasferimento del cittadino straniero nel nostro Stato. Per la Corte di giustizia v. la sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S. e M.E.* ed altri, procedimenti riuniti C-411/10 e C-493/10, punto 79 ss. Nella sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'interno*, cause riunite C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, la Corte ha statuito che il giudice del secondo Stato membro non può esaminare se il richiedente rischi, dopo il trasferimento verso il primo Stato membro, di essere respinto verso il suo paese di origine. Ciò salvo che quel giudice constati carenze sistemiche nella procedura di asilo

La direttiva 2013/32/UE (rifusione), che disciplina le procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale, reca le possibili varianti del concetto in esame³⁸.

Può aversi (art. 36) lo Stato di origine sicuro (di cui il richiedente abbia la cittadinanza o vi abbia avuto abituale residenza, potendo trattarsi altresì di apolide), dove la persona interessata possa fare ritorno non avendo “invocato gravi motivi per ritenere che quel paese non sia [...] sicuro” nella situazione di cui si tratta, “e per quanto riguarda la sua qualifica di beneficiario di protezione internazionale” in base alla direttiva 2011/95/UE (e vale a dire 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)³⁹. Spetta agli Stati membri stabilire, nei propri ordinamenti, le regole di funzionamento di quel concetto, riesaminando periodicamente la situazione dei Paesi designati sicuri (in assenza del rischio e pericolo testé indicati).

Possono aversi altresì i Paesi terzi sicuri, giusta le pertinenti norme interne in materia, comprese, in particolare, quelle che richiedano un legame tra il richiedente e il Paese terzo (sicché sarebbe “ragionevole” che quella persona si rechi nel Paese in parola) e le “norme sul metodo” di accertamento del concetto; norme, cioè, che, in conformità al diritto internazionale, permettano di accertare, con un esame individuale, se il Paese terzo sia sicuro per il richiedente (al quale va consentito almeno di impugnare l’applicazione del concetto in parola, “a motivo del fatto che quel Paese terzo non è sicuro nel suo caso specifico”).

Il rinvio del richiedente, dunque, è il risultato della maturata convinzione delle autorità competenti della conformità del trattamento della persona interessata, nel Paese terzo, ai criteri cumulativi indicati dalla direttiva, a tutela della sua integrità personale (art. 38)⁴⁰.

e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti nel primo Stato membro. Ciascuno Stato membro deve ritenere, salvo circostanze eccezionali, che gli altri Stati membri rispettino il diritto dell’Unione; in specie i diritti fondamentali riconosciuti da tale ordinamento. Ma punti di vista diversi, tra gli Stati membri, in relazione all’interpretazione dei presupposti della protezione internazionale, non dimostrano l’esistenza di carenze sistemiche. Nel senso indicato, nel testo, per la Corte europea dei diritti dell’uomo v. gli svolgimenti della sentenza del 21 gennaio 2011, ricorso n. 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*; v. pure nell’ultimo par. di questo editoriale.

³⁸ Dettagliatamente disciplinate nella sezione V del *General Approach* del Consiglio dell’8 giugno 2023, relativo *all’Amended proposal for a Regulation*, cit.

³⁹ Allegato I alla direttiva.

⁴⁰ Vale la pena di riportare i criteri di cui si tratta: “a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE; c) è rispettato il principio di «non-refoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra; d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; e e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra”. Quanto al legame con lo Stato terzo, nella sentenza del 19 marzo 2020, *LH*, causa C-564/18 (cui si rinvia anche per il concorso cumulativo), la Corte di giustizia ha statuito che il mero “transito del richiedente protezione internazionale attraverso il paese terzo interessato non può costituire un ‘legame’ ai sensi dell’articolo 38, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/32” (punto 50). V. pure la sentenza della Grande Sezione del 14

La componente del collegamento consente di distinguere il funzionamento della variabile in parola da altre esperienze normative che riecheggiano il *safe third country*, del quale, come sappiamo, non si fa menzione nel Protocollo tra Italia e Albania: così rispetto al potenziale ambito di applicazione molto ampio del citato Accordo tra Regno Unito e Ruanda del 2023, che fa riferimento al trasferimento nello Stato terzo di richiedenti asilo che arrivino irregolarmente nel Regno Unito (par. 2. 1), sebbene non abbiano avuto alcun tipo di contatto con il medesimo Stato asserito sicuro. Per altro verso, l'operare del concetto in parola non comporta necessariamente, come invece previsto da quell'Accordo, che lo Stato di destinazione esamini le domande di protezione.

Si hanno altresì i Paesi di primo asilo (diversi dallo Stato membro che abbia concesso protezione, verso il quale si ha bensì trasferimento della persona interessata), nei quali, cioè, il richiedente sia stato riconosciuto rifugiato o possa avvalersi di tale protezione o goda di protezione sufficiente, comprensiva almeno della garanzia di *non-refoulement* (art. 35): gli Stati membri, cioè, “non dovrebbero essere tenuti a valutare il merito della domanda di protezione internazionale se il paese di primo asilo ha concesso al richiedente lo status di rifugiato o ha altrimenti concesso sufficiente protezione e il richiedente sarà riammesso in detto paese” (par. 43 della c.d. direttiva procedure).

Le distinzioni riferite sono completate dalla figura 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 (CEDU; richiamando, in particolare, le norme di questa sull'effettività dei ricorsi), e giacché fornito di una procedura di asilo (articoli 36-39).

Alle variabili del concetto in parola sono ricollegate le seguenti conseguenze operative.

I concetti di Paese terzo sicuro e di primo asilo permettono agli Stati membri di considerare inammissibili le domande di protezione internazionale di coloro che provengano da quei Paesi, 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).

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, lett. b). Non trovando applicazione quel concetto, la domanda di protezione seguirà il suo percorso in una procedura ordinaria.

All'attivazione del concetto di Stato di origine sicuro – che costituisce una presunzione materiale di sicurezza – è ricollegato il possibile funzionamento di una procedura accelerata (semplificata) per l'esame delle domande di protezione; tale

maggio dello stesso anno, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* cause C-924/19 PPU e C-925/19 PPU. Si tratta di un aspetto venuto in rilievo davanti alla Corte suprema del Regno Unito, nel caso AAA, cit., al quale si rinvia anche per la posizione nell'UNHCR a favore di un collegamento significativo tra la persona e lo Stato terzo (vedi pure UNHCR, *Legal Considerations regarding access*, cit.).

procedura è definita dagli Stati membri e può svolgersi anche in zone di frontiere di transito (art. 31, par. 8 lett. b)⁴¹.

Sia con riferimento al Paese terzo sicuro che con riguardo quello di origine, la direttiva prevede che gli Stati membri “comunicano periodicamente alla Commissione a quali Paesi è applicato” il concetto di cui si tratta (articoli 38, par. 5 e 39, par. 7).

In proposito va ricordato che ai sensi dell'articolo 36, par. 3 della precedente versione della direttiva (2005/85/CE), la Commissione europea avrebbe dovuto proporre un elenco comune di Paesi terzi sicuri. Tuttavia, quella disposizione è stata annullata dalla Corte di giustizia⁴², sicché ciascuno Stato membro procede alla individuazione di quei Paesi. Ne è conseguita una difformità normativa e applicativa del concetto in parola.

Tale difformità si ha anche per i Paesi di origine, posto che, ai sensi dell'art. 37, gli Stati membri hanno la facoltà di adottare elenchi di quei Paesi, attenendosi a indicazioni della direttiva⁴³ e giusta le procedure per la loro designazione. In particolare, l'Allegato I indica i parametri di riferimento per la compilazione della lista, prevedendo, 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 qualifiche⁴⁴. Ciò posto e dato altresì che quest'ultima prevede che la protezione concessa deve essere “effettiva e non temporanea”, la disciplina in parola, dunque, impegna l'interprete nella costruzione del concetto di “protezione” e nel valutare l'effettiva capacità di proteggere degli attori a tal fine preposti⁴⁵.

Differenze sono rilevabili anche dagli orientamenti seguiti nel dare applicazione al concetto e per quanto concerne la previsione del possibile riesame delle liste, potendo accadere che la situazione interna di uno Stato muti, venendo meno le caratteristiche che consentivano di qualificarlo sicuro⁴⁶. In effetti, l'art. 37, cit. pone l'obbligo degli Stati membri di riesaminare periodicamente le liste alla luce delle mutate situazioni dei Paesi di cui si tratta.

Tuttavia, in vista della “attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale” (direttiva 2001/95/UE), una certa “convergenza nell'applicazione dei criteri di valutazione” pertinenti potrebbe aversi per

⁴¹ Per indicazione della Corte di giustizia, in una siffatta situazione potrebbe funzionare il criterio della cittadinanza del Paese d'origine del richiedente, a condizione che siano rispettati i principi e le garanzie previste dalla direttiva: così (con riferimento alla precedente versione [2005/85/CE] della direttiva in parola) nella sentenza del 31 gennaio 2013, *H. I. D. e B. A.*, causa C-175/11.

⁴² Sentenza del 6 maggio 2008, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-133/06.

⁴³ Prassi in EUAA, *Applying the Concept of safe Countries in the Asylum procedure*, dicembre 2022.

⁴⁴ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 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.

⁴⁵ Cfr. l'art. 7 della direttiva qualifiche. In definitiva, la prassi mostra una relativizzazione dei parametri di riferimento per la designazione di Paesi terzi e di origine sicuri: v. già il nostro *L'attivazione nell'ordinamento italiano del concetto di Paese di origine sicuro*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 323 ss.

⁴⁶ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 18 novembre, *M.H. e altri c. Croazia*. V. pure di seguito, nel testo.

effetto dell'applicazione dell'art. 11, par. 1 del regolamento (UE) 2021/2303 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010), intesa a favorire l'analisi "comune della situazione dei Paesi di origine e le relative note di orientamento". In effetti, gli Stati "tengono conto" dell'analisi comune dell'Agenzia⁴⁷.

Ciò posto, rispetto a quanto precede va osservato che le variabili di cui si tratta, ancorché tra loro distinte, presentano elementi di interconnessione materiale. In altri termini, è ragionevole ritenere che il contenuto della stima di sicurezza di uno Stato per i suoi cittadini (e quindi l'operare della variabile Stato di origine) non potrebbe coerentemente non incidere sul giudizio di sicurezza di quello stesso Stato per i cittadini di Stati terzi (e quindi per l'operare della variabile Stato terzo sicuro).

Liste comuni di Paesi terzi e di origine sono previste dalla proposta di regolamento che, ove adottato, dovrebbe sostituire la direttiva in vigore; tuttavia la loro previsione non assicurerà immediatamente l'uniformità normativa e applicativa nella *subiecta materia*, posto che, secondo la riforma, gli Stati membri potranno conservare proprie liste o introdurre modifiche a quelle dell'UE; inoltre, potranno discostarsi da eventuali decisioni della Commissione di escludere alcuni Paesi già ricompresi nelle liste comune⁴⁸.

4. La legislazione italiana sullo Stato di origine sicuro e il dovere/potere di cooperazione istruttoria delle competenti autorità decidenti sulla domanda di protezione

Integrando il d.lgs. n. 25, del 2008, con il quale era stata data attuazione alla direttiva procedure, la l. n. 132 del 2018 ha reso operativo nel nostro ordinamento il concetto di Stato di origine sicuro. La disciplina, in parola è stata modificata da alcune disposizioni introdotte dal d. l. n. 20 del 2023 convertito in l. n. 50, del 5 maggio 2023 (articolo 7 *bis*).

In attesa dell'eventuale adozione di un elenco dell'Unione, ancorché non uniforme per tutti gli Stati membri, giusta la legislazione citata, il 4 ottobre 2019 è stato adottato il decreto interministeriale che elenca i Paesi di origine sicuri, con la previsione (art. 2) di un aggiornamento periodico della lista. Siffatto aggiornamento si è avuto con il decreto interministeriale del 23 marzo 2023⁴⁹.

In breve, la normativa pertinente prevede che le domande di protezione siano esaminate dalla Commissione territoriale individualmente "sulla base di un congruo

⁴⁷ Cfr. M. FLAMINI *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023*, in *Questione giustizia*, 2023 n. 3, p. 15.

⁴⁸ V. gli articoli 48 ss. del *General Approach*, cit. A quanto è dato leggere, l'orientamento riferito, nel testo, dovrebbe essere stato recepito il 20 dicembre 2023 nell'accordo parziale, tra il Parlamento europeo e il Consiglio, sul testo del regolamento che dovrebbe sostituire la direttiva in esame: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231214IPR15932/provisional-agreement-reached-on-common-asylum-procedures>.

⁴⁹ V. le schede relative a ciascun Paese riportate in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri>; anche per il c. d. "appunto operativo" posto a base del decreto indicato nel testo.

esame” e “in cooperazione con il richiedente” (art. 3, par. 1 del d. lgs. n. 251, del 19 novembre 2007)⁵⁰; 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 d. lgs. n. 25, cit.); che quelle informazioni siano acquisite anche di ufficio (dalla Commissione territoriale 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 dalle 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 fonti⁵¹.

L’attivazione del Paese di origine sicuro incide sulla procedura amministrativa per il riconoscimento della protezione internazionale richiesta, in specie con l’esame prioritario delle richieste, nonché con la prevista eccezione dell’effetto sospensivo automatico collegato al ricorso avverso il rifiuto di protezione.

⁵⁰ Lo stesso ha dato attuazione alla direttiva (qualifiche, prima versione) 2004/83/CE. Ai sensi della norma cit., l’esame della domanda di protezione internazionale (da parte della Commissione territoriale) è effettuato, vale la pena di ricordare, “su base individuale e prevede la valutazione: a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d’origine al momento dell’adozione della decisione in merito alla domanda, comprese, ove possibile, le disposizioni legislative e regolamentari del Paese d’origine e relative modalità di applicazione; b) della dichiarazione e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente, che deve anche rendere noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi; [...] e) dell’eventualità che, in considerazione della documentazione prodotta o raccolta o delle dichiarazioni rese o, comunque, sulla base di altre circostanze, si possa presumere che il richiedente potrebbe far ricorso alla protezione di un altro Paese, di cui potrebbe dichiararsi cittadino”.

⁵¹ L’art. 4 della c. d. direttiva qualifiche 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”). 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 richiesta. 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”. Coerentemente con la disciplina testé illustrata, posta l’opportunità di cooperazione tra il richiedente e le autorità competenti (preambolo, par. 25), la direttiva procedure 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 più fonti di “informazioni precise e aggiornate” (art. 10, par. 3 lett. b). L’indicazione della lista, dunque, è accompagnata da una presunzione relativa di sicurezza, in assenza della quale potrebbero sollevarsi dubbi fondati di compatibilità delle norme in parola con l’art. 10, comma 3, della nostra Costituzione, in quanto limitativo del diritto previsto da quella norma: cfr. P. BONETTI, *Il diritto di asilo nella Costituzione italiana*, in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011, p. 44; ma v. F. VENTURI, *Il diritto di asilo: un diritto “sofferente”. L’introduzione nel diritto italiano del concetto di “Paesi di origine sicuri” ad opera della legge 132/2018 di conversione del c.d. “decreto sicurezza”*, in *Diritto immigrazione cittadinanza*, 2019, n. 2, p. 150 s. il quale ritiene la disciplina in esame discriminatoria e in contrasto con la Costituzione e la Convenzione di Ginevra del 1951.

In questa sede non è possibile esaminare tutti gli aspetti problematici della legislazione in parola⁵². Di seguito si avrà riguardo ad alcuni profili sui quali si intende attirare l'attenzione in considerazione dell'interesse che gli stessi presentano dal punto di vista del diritto dell'Unione e della CEDU.

L'art. 28 *bis* definisce i tempi della procedura accelerata da applicare alle richieste di persone provenienti da Paesi di origine sicuri (con esame e decisione in nove giorni dalla ricezione della documentazione da parte della Commissione territoriale). Per effetto della l. del 2023 la procedura può svolgersi, entro sette giorni, alle frontiere o nelle zone di transito per le domande presentate in quelle aree. Si tratta di termini che, pur favorendo la speditezza della procedura, appaiono poco ragionevoli (art. 31, par. 9 della direttiva) nell'ottica della adeguatezza e della completezza del procedimento di formazione della decisione (art 31, par. 2).

Inoltre, in vista di questa (e per gli svolgimenti della eventuale fase giurisdizionale successiva a quella amministrativa) l'allegazione (art. 2 *bis*, comma 5, del d.lgs. n. 25, cit.), da parte del richiedente protezione, di elementi volti a scartare la presunzione relativa di sicurezza dovrebbe essere intesa come fattore sostanziale per il contenuto della (prima) decisione⁵³, mettendo in moto l'esame della situazione attuale del Paese di cui si tratta rispetto alla posizione e condizione della persona interessata, sussistendo, a quello scopo, un dovere/potere di cooperazione istruttoria delle competenti autorità decidenti sulla domanda di protezione.

Con particolare riguardo al procedimento giurisdizionale, sono degne di nota, in tal senso, decisioni di giudici di merito, indicazioni della Corte di cassazione, della Corte di giustizia, nonché della Corte europea dei diritti dell'uomo⁵⁴.

L'approccio seguito dalla Corte di cassazione risponde all'esigenza di mitigare il rapporto inizialmente squilibrato delle posizioni delle parti nel giudizio di protezione internazionale⁵⁵, con conseguente incidenza sul tradizionale principio dispositivo vigente nelle regole probatorie del processo civile e sulla loro interpretazione. E ciò in considerazione della particolarità di quel giudizio⁵⁶.

In particolare, l'affermazione del potere/dovere del giudice di svolgere un'attività istruttoria ufficiosa consente di dare attualità all'accertamento della situazione che interessa il 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 origine. E d'altro canto, l'essere parte di atti sui diritti dell'uomo

⁵² V. il nostro *La disciplina*, cit.; e M. FLAMINI, *op. loc. cit.*

⁵³ Cfr. M. FLAMINI, *op. cit.*, p. 3. Nel comunicato relativo all'Accordo parziale (del 20 dicembre 2023), cit. si fa riferimento tuttavia a "safeguards for the application of the country of first asylum and safe third country concepts, which could only be applied when the applicant cannot provide arguments against": <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231214IPR15932/provisional-agreement-reached-on-common-asylum-procedures> (corsivo aggiunto).

⁵⁴ Ci sia consentito di rinviare al nostro *In tema di informazioni sui Paesi di origine nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale*, in questa *Rivista*, 2019, n. 2, p. 4 ss.

⁵⁵ V. l'ordinanza n. 25534, del 13 dicembre 2016.

⁵⁶ Cfr. le conclusioni presentate il 29 giugno 2016, dell'Avvocato generale Bot in *Danqua*, causa C-429/1, punti 70 e 75.

(come la CEDU) non costituisce un dato da solo indicativo con sicurezza dell'effettività della tutela dei diritti individuali garantiti da quegli atti (da quella Convenzione)⁵⁷.

Ciò posto; e poste altresì le “note di orientamento”, a suo tempo, indicate, volte a favorire una analisi comune della situazione degli Stati di origine e delle quali i Paesi membri “tengono conto”⁵⁸, è dunque possibile che, nell'esercizio dei poteri in parola, alla luce di fonti di informazione acquisite, il giudice statale rilevi che la situazione attuale di un dato Stato contrasti con i parametri di riferimento per la compilazione della lista indicati nell'Allegato I alla direttiva, e quindi con la sua presenza nella lista statale, così dovendone scartare il funzionamento.

Degno di nota, in tal senso, il decreto del Tribunale di Firenze (sezione immigrazione), del 3 ottobre 2023⁵⁹. Ricordato che “nell'ambito dei giudizi di protezione internazionale il dovere di verifica aggiornata e di cooperazione istruttoria poggia sull'obbligo gravante sia sul decisore amministrativo che sul giudice di decidere il caso con valutazione attualizzata”, il Tribunale ha rilevato che questo dovere di aggiornamento dell'esistenza dei requisiti per la permanenza di uno Stato nella lista dei Paesi di origine sicuri, allo scopo di verificare i presupposti in forza dei quali la legge giustifica il sacrificio dei diritti procedurali, è imposto dalla direttiva procedure e grava su tutti gli organi statali, compresi i giudici. Ora, il peggioramento delle condizioni democratiche che hanno riguardato la Tunisia impone “la verifica della misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante: (...) il rispetto del principio di cui all'articolo 33 della Convenzione di Ginevra”. In definitiva, sulla base di nuove informazioni acquisite, il Tribunale ha scartato la scheda relativa alla Tunisia posta a fondamento dell'inserimento di quello Stato nelle liste create con il citato decreto interministeriale del 17 marzo 2023, con sua disapplicazione, *in parte qua*, per non conformità ai criteri indicati nella direttiva di cui si tratta.

Inoltre, con riguardo allo stesso Stato terzo, il Tribunale di Catania ha accolto un'istanza cautelare, (*ex art. 35 bis*, comma 4 del d.lgs. 25, cit.) di un richiedente asilo di nazionalità tunisina, in sede di ricorso avverso il provvedimento adottato dalla Commissione territoriale di Siracusa, che aveva ritenuto manifestamente infondata la domanda di protezione. Nonostante la Tunisia rientrasse nell'elenco dei Paesi di origine sicuri, data la grave involuzione democratica del Paese, il Tribunale ha ritenuto sussistenti “gravi ragioni per sospendere l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, apparendo, allo stato e ad una valutazione sommaria, propria di questa fase cautelare, la situazione del Paese di origine tale da vincere la presunzione di cui all'art. 2 bis D. Lgs 25/2008”.

Si tratta di aspetti concernenti la situazione di quello Stato terzo di cui, evidentemente, non si è tenuto conto allorché, il 23 luglio 2023, nel quadro di un partenariato operativo, è stato stipulato il *Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global* tra l'UE e la Tunisia, il quale prevede, in particolare, la “gestion

⁵⁷ Cfr, *supra*, par. 2, i riferimenti alla sentenza *M.S.S.*, cit.

⁵⁸ V. *supra*, testo e nota 47 e l'art. 11, par. 3 del regolamento in parola.

⁵⁹ In *Sistema penale*, del 23 ottobre 2023.

efficace des frontières, le développement d'un système d'identification et de retour des migrants irréguliers déjà présents en Tunisie vers leurs pays d'origine"⁶⁰.

Quanto precede dovrebbe suggerire di procedere con estrema cautela alla designazione dei Paesi di origine o terzi sicuri; inoltre, di scartare un approccio che porti all'applicazione automatica delle liste di detti Paesi.

Invero, 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 terzo sia *safe* (non solo in generale, ma) per quella persona⁶¹.

È, dunque, evidente la centralità del ruolo delle autorità competenti nell'assumere informazioni volte a delineare la situazione dello Stato di rinvio. Ciò trova riscontro nella giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte di Strasburgo. In tal senso, è degno di nota che entrambe le Corti, ancorché con approcci diversi, abbiano 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 acquisirle⁶².

Si pensi in proposito a situazioni in cui sia asserita la violazione dell'art. 3 CEDU, per effetto dell'espulsione dei ricorrenti verso un dato Stato, o dell'art. 19, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nel quale è stata trasfusa la pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Come è noto, in siffatta

⁶⁰ Inoltre "Les deux parties conviennent de soutenir davantage le retour et la réadmission depuis l'UE des nationaux tunisiens en situation irrégulière, dans le respect du droit international, de leur dignité et des droits acquis et s'engagent à travailler de concert à leur réintégration socio-économique en Tunisie, notamment par l'aide à la création de projets économiquement viables et ayant un impact sur le développement local et la création d'emplois. L'UE soutiendra et facilitera la mise en œuvre de ce Mémorandum d'entente aussi dans les contextes bilatéraux avec des États membres concernant les retours et réadmissions. Les deux parties conviennent également de soutenir le retour des migrants irréguliers en Tunisie vers leurs pays d'origine dans le respect du Droit international et de leur dignité". Testo in https://www.governo.it/sites/governo.it/files/M_morandum_d_entente_sur_un_partenariat_strat_gique_et_global_entre_l'Union_europ_enne_et_la_Tunisie.pdf. In proposito v. M. GIUFFRÉ, C. DENARO, F. RAACH, *On 'Safety' and EU Externalization of Borders: Questioning the Role of Tunisia as a "Safe Country of Origin" and a "Safe Third Country"*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, p. 570 ss.; inoltre i commenti in <https://news.gnet.tn/accord-ue-tunisie>; <https://ecre.org/eu-external-partners-mass-expulsions-continue-six-months-into-eu-tunisia-deal-morocco-europes-gatekeeper-libya-continues-to-be-hell-f/>.

⁶¹ D'altro canto, 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 della Convenzione di Ginevra del 1951, con la quale deve essere bensì compatibile la "politica comune in materia di asilo" (art. 78, par. 1 TFUE). 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 internazionale.

⁶² Per la Corte di giustizia, v. Grande Sezione, sentenza del 5 settembre 2012, *Y e Z*, causa C-71/1, punto 76 ss.; inoltre le sentenze del 31 gennaio 2013, *H.I.D., B.A.*, causa C-175/11., punto 70 s.; e del 26 febbraio 2015, causa C-472/13, *Shepherd*, punto 52 s. Per la Corte europea, v. la sentenza del 2 settembre 2010, *Y.P. e L.P. c. Francia*, par. 70. Si hanno altresì sentenze il cui processo formativo appare ampiamente definito dalle informazioni relative al Paese di origine della persona di cui si tratta: sentenza *N. S. e M. E.*, cit., punto 87 ss.

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, così venendo in gioco le informazioni sullo Stato in parola⁶³.

Degne di nota, nello stesso senso, le conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar del 16 febbraio 2023 nella causa C-756/21, nelle quali è stata ricordata l'esistenza dell'«obbligo positivo» delle autorità decidenti degli Stati membri di agire in cooperazione con il richiedente per acquisire ed esaminare gli elementi posti a fondamento della domanda di protezione⁶⁴.

Trattandosi di decisioni giudiziali, quanto precede va inteso anche in senso funzionale all'esercizio del diritto ad un ricorso effettivo, e adegua ermeneuticamente le disposizioni di cui si tratta all'art. 111 Cost.

5. Aspetti problematici della legislazione in parola

La legge italiana prevede che dalla designazione di sicurezza di un Paese di origine possano essere escluse parti del suo territorio o di categorie di persone. Di siffatta possibilità fa anche menzione la proposta di riforma della direttiva in esame, la quale invece non ne fa cenno⁶⁵. Peraltro, la legislazione in parola appare astrattamente

⁶³ Per le espressioni riportate, nel testo, ricorrenti in sentenze nelle quali la Corte ha tutelato il ricorrente applicando *par ricochet* l'art. 3 della Convenzione, v. già nella nota sentenza del 7 luglio 1989, ricorso n. 14038/88, *Soering c. Regno Unito*, par. 87 ss.; particolarmente rilevante in questa sede la sentenza del 17 dicembre 1996, ricorso n. 25964/94 *Ahmed c. Austria*.

⁶⁴ Vale la pena di riportare alcune statuizioni della Corte di Cassazione. Nell'ordinanza n. 17069, del 28 giugno 2018, si legge che la legislazione pertinente 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. Inoltre l'ordinanza n. 24010, del 30 ottobre 2020. A sostegno della posizione probatoria del richiedente protezione, con ordinanza n. 11097, del 19 aprile 2019, la Corte di cassazione ha statuito altresì che il giudice è tenuto a verificare l'autenticità della documentazione prodotta solo in copia dal ricorrente a sostegno delle proprie ragioni; documentazione (oggetto di indagine, ad esempio, attraverso canali diplomatici) che non potrebbe essere scartata *tout court*, dal giudice, in quanto esibita in copia o in apparenza falsa.

⁶⁵ Degna di menzione l'ordinanza della Corte di Cassazione n. 29914, del 18 novembre 201: l'inclusione 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”. Più in generale, “Given the complex and substantive nature of the inquiry, the examination of an internal flight or relocation alternative is not appropriate in accelerated procedures, or in deciding on an individual's admissibility to a full status determination procedure” (UNHCR, *Guidelines on International Protection*, cit. par. 36). Come ricordato nelle pagine che precedono, nella riforma pendente, la procedura accelerata sarebbe automaticamente applicabile se l'interessato non “provide argument against” il carattere sicuro del suo Stato di origine, espressione vicina a quella accolta dal Consiglio nel *General Approach*, cit., dove si

compatibile con la direttiva vigente, posto che l'art. 36 di questa prevede l'adozione, da parte degli Stati membri, di modalità di attuazione della stessa direttiva: ora, una di queste modalità potrebbe consistere nel precisare quali parti del territorio di uno Stato inserito nella lista non siano sicure o nell'escludere la sicurezza per alcune categorie di persone⁶⁶.

D'altro canto, l'Allegato I della direttiva procedure reca 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. Quest'ultima, oltre a prevedere il carattere effettivo e non episodico della protezione, dispone 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".

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 (corsivo aggiunto art. 8)⁶⁷.

Nelle situazioni indicate, dunque, la legge italiana consente l'applicazione delle procedure previste per l'esame di domande di cittadini di Paesi di origine sicuri. Beninteso, ciò non esclude affatto, negli svolgimenti processuali, un'attenta valutazione fattuale, come recita la direttiva, di tutte le aree territoriali pertinenti dello Stato terzo in relazione alla situazione del richiedente protezione; nonché della prospettiva di trattamento dell'interessato, da parte degli attori di protezione internazionale e della sua

legge che il richiedente deve "dimostrare" l'inapplicabilità del concetto di cui si tratta (articoli 44-47; ma l'art. 7 si limita a disporre che il richiedente deve fornire il prima possibile gli elementi "in proprio possesso"). In attesa di conoscere il testo che sarà infine adottato, al momento si può solo osservare che un siffatto automatismo è scarsamente aderente alla particolarità del procedimento di cui si tratta, in cui sono in gioco (volto alla tutela dei) diritti individuali (cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Bot, cit.), nonché con l'attualità della verifica della sicurezza dello Stato rispetto al momento in cui sia stata compilata la lista degli Stati sicuri. Un siffatto automatismo sembra voler trasferire alla eventuale fase giurisdizionale, successiva a quella amministrativa, l'accertamento dell'effettività della sicurezza dello Stato terzo.

⁶⁶ Ma v. M. FLAMINI, *op. cit.* p. 11 s.

⁶⁷ È prospettabile che siffatte condizioni generali possano costituire in determinate situazioni una presunzione sfavorevole al rinvio in un dato Paese. Così nel caso cui fa riferimento il par. 27 del Preambolo di quello stesso atto: "qualora lo Stato o agenti dello Stato siano i responsabili della persecuzione e dei danni gravi, si dovrebbe presupporre che il richiedente non abbia la possibilità di beneficiare di una protezione efficace" (v. *Actors of Protection and the Application of the Internal Protection Alternative European Comparative Report*, con bibliografia finale, www.ecre.org). Inoltre, per la designazione della zona va tenuto conto che "quando il richiedente è un minore non accompagnato, l'esistenza di adeguati dispositivi di assistenza e custodia che siano nell'interesse superiore del minore non accompagnato dovrebbe costituire un elemento per valutare se una protezione sia effettivamente disponibile": cfr. il parere reso (il 20 luglio 2016, reperibile in www.uitspraken.rechtspraak.NL) dal Procuratore generale su richiesta del Consiglio di Stato olandese; v. pure il *Report* sullo Stato di origine sicuro relativo all'Olanda in www.asylumineurope.org.

durata nel tempo⁶⁸. La qual cosa, come è facile scorgere, potrebbe risultare di difficile riscontro pratico; così ove sia in gioco l'art. 3 della CEDU. In siffatta situazione, ha osservato la Corte europea dei diritti dell'uomo, "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"⁶⁹. In altri termini, nell'approccio della Corte, vanno prese in considerazione le sole zone interne raggiungibili e nelle quali la persona possa stabilirsi⁷⁰.

Altro aspetto problematico posto dalla legislazione italiana deriva dal contenuto dell'art. 9 del d. lgs. n. 25 cit. Nello stesso si legge 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". L'art. 11, par. 2 della direttiva reca invece che "Gli Stati membri dispongono inoltre che la decisione con cui viene respinta una domanda riguardante lo status di rifugiato e/o lo status di protezione sussidiaria sia corredata di motivazioni *de jure* e *de facto* e che il richiedente sia informato per iscritto dei mezzi per impugnare tale decisione negativa"⁷¹.

⁶⁸ Pertinenti agli scopi indicati gli svolgimenti del caso *M.M.S.*, cit., nel quale la Corte europea ha valorizzato aspetti socioeconomici, che, in altra occasione, non aveva considerato decisivi ai fini della valutazione della possibile violazione dell'art. 3 CEDU, per effetto del rinvio in una certa zona (sentenza dell'11 gennaio 2007, *Salah Sheekh c. Paesi Bassi*, par. 141). Il rilievo dato dalla Corte alle condizioni socioeconomiche va inteso, ci sembra, alla luce delle caratteristiche complessive del caso di specie e può variare in considerazione dell'"applicant's ability to cater for his most basic needs, such as food, hygiene and shelter, his vulnerability to ill-treatment and the prospect of his situation improving within a reasonable time-frame" (sentenza del 28 novembre 2011, ricorsi nn. 8319/07 e 11449, *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, par. 283). In altri termini, la situazione della persona interessata incide sul rilievo, dal punto di vista della violazione dell'art. 3 CEDU, di considerazioni socioeconomiche concernenti il luogo di rinvio. Per la valorizzazione dello stato di violenza, ad esempio, per effetto di un conflitto armato interno, suscettibile di interessare chiunque, a prescindere dalla situazione personale, in vista del possibile allontanamento di una persona verso la sua zona/regione di origine, v. la sentenza resa dalla *Cour nationale du droit d'asile* francese il 30 aprile 2021, nel caso *M.B.*, reperibile nel sito web dell'ECRE. Degni di nota infine gli svolgimenti contenuti nella decisione resa dalla stessa Corte il 15 giugno 2021, nell'affare *M.S.*, nel quale il giudice ha preso in considerazione, in particolare, i rapporti del Segretario generale delle NU sulla situazione nello Stato di origine.

⁶⁹ Sentenza *Salah Sheekh*, cit., par. 141.

⁷⁰ Anche 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*, del 23 luglio 2003) ha attirato l'attenzione sulla necessità che la zona sia "practically, safely, and legally accessible to the individual". 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".

⁷¹ Peraltro, non è priva di rilievo la previsione contenuta nell'art. 27, comma 1-bis del d.lgs. n. 25 cit.: la Commissione territoriale o il giudice, può disporre, anche di ufficio, l'acquisizione di dati concernenti la condizione del richiedente e del suo paese di origine "a integrazione del quadro probatorio prospettato dal

Ora, a noi pare che la norma italiana, riferita a una procedura accelerata fondata sulla presunzione semplice del carattere sicuro di un dato Stato, non possa escludere 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 con l'art. 8, par. 3, cit.): 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. Trattandosi di norma di adattamento a un atto dell'Unione, il suo operare va adeguato ermeneuticamente all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali.

Giusta quanto statuito dalla Corte di giustizia dell'Unione nel caso *Samba Djouf*, il diritto del richiedente asilo a un mezzo di impugnazione efficace davanti a un giudice è un principio generale del diritto dell'Unione, attualmente consacrato nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali⁷². Ora l'assenza dell'indicazione in parola renderebbe davvero più difficile per l'interessato poter far valere adeguatamente le proprie doglianze nella fase successiva. In effetti, nella procedura in parola, sono previsti tempi brevissimi per l'impugnazione giudiziaria della decisione, senza effetti sospensivi; inoltre, il giudice è tenuto a riesaminare il caso nel suo complesso, in un processo avente ad oggetto, per l'appunto, il riconoscimento della protezione internazionale. Si pensi, esemplificativamente, a una situazione nella quale, come si è visto, 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 sicurezza⁷³.

6. Esame della domanda e assicurazioni diplomatiche o a mezzo di accordo

In definitiva, sulla base di quanto precede, l'operare dei concetti in parola dovrebbe considerarsi subordinato all'accertata inesistenza dei pericoli di violazioni dei diritti che il divieto di *refoulement* intende garantire; nonché, giusta diffuse indicazioni giurisprudenziali, comprese quelle contenute nella decisione della Corte suprema del Regno Unito inizialmente considerata, all'accertato funzionamento nello Stato terzo di un quadro normativo idoneo a impedire il rischio di *refoulement* della persona da riammettere.

In proposito, vale la pena di ricordare che nella sentenza del 21 novembre 2019 relativa all'affare *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato la violazione dell'art. 3 CEDU 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

[primo]". È da auspicare che la previsione possa trovare riscontro pratico, in linea con le riferite indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo

⁷² Sentenza del 28 luglio 2011, causa C-69/10. *Adde* le indicazioni in COM(2023) 786 def., del 4 dicembre 2023, recante il rapporto della Commissione dal titolo *Effective legal protection and access to justice 2023 Annual report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights*.

⁷³ V. *supra*, par. 2.

approfondita del caso specifico e senza preoccuparsi degli effetti di un respingimento a catena verso altri Stati. Vale la pena di seguire da vicino la Corte (par. 152): la Convenzione “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”⁷⁴.

Invero gli articoli 38 e 39 della direttiva procedure impongono alle autorità competenti di prendere in esame le domande di protezione alla luce della effettiva situazione attuale del Paese terzo di cui si tratta.

Ciò posto, sulla falsa riga di svolgimenti della Corte europea dei diritti dell’uomo, a quanto precede va aggiunto che ove lo Stato membro dal cui punto di vista ci si ponga chieda a quello di destinazione del richiedente protezione delle assicurazioni diplomatiche di non sottoposizione dello stesso al pericolo di violazioni di suoi diritti fondamentali, in particolare, a trattamenti contrari all’art. 3 della CEDU (e *mutatis mutandis* agli articoli 4 e 19 della Carta dei diritti fondamentali), la circostanza che siffatte assicurazioni siano date non dispensa il giudice dall’esaminare se le medesime forniscano, “nella loro effettiva applicazione, una garanzia sufficiente per la protezione del ricorrente contro il rischio di trattamenti vietati dalla Convenzione”⁷⁵.

A quelle assicurazioni ha riguardo il *General Comment* n. 4 del Comitato delle NU contro la tortura sull’attuazione dell’art. 3 della Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti del 1984⁷⁶: in esso si legge che le stesse saranno escluse ove siano utilizzate “as a loophole to undermine the principle of non-refoulement as set out in Article 3 of the Convention, wherethere are substantial

⁷⁴ Nei casi sottoposti al suo giudizio, la Corte europea dei diritti dell’uomo si è astenuta dall’esaminare nel merito gli 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, sentenza del 23 marzo 2016, ricorso n. 43611/11, *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. già la decisione del 2 dicembre 2008, ricorso n. 32733/08, *K. R. S. c. Regno Unito*; e cfr. la sentenza della Corte suprema del Regno Unito, cit. *supra*, par. 1).

⁷⁵ Sentenza del 4 aprile 2010, ricorso n. 24268/08, par. 55 ss. Dette assicurazioni sono state valorizzate nell’affare *Ahorugeze c. Svezia* (sentenza del 16 luglio 2008, ricorso n. 37075/09, par. 91) ed escluse nella sentenza del 4 aprile 2019, *G.S. c. Bulgaria*, ricorso n. 36538/17.

⁷⁶ CAT, *General Comment No. 4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22*, UN Doc. CAT-CGC-4, del 9 febbraio 2018.

grounds for believing that he/she would be in danger of being subjected to torture in t[he destination] State” (par. 20)⁷⁷.

D’altro canto, le assicurazioni possono aver ad oggetto anche lo svolgimento delle procedure di asilo, con incidenza sull’esito delle stesse e sul riconoscimento dello *status* di rifugiato⁷⁸.

Nel caso inziamente ricordato, sottoposto al giudizio della Corte suprema del Regno Unito, il Segretario di Stato aveva richiamato le assicurazioni fornite dal governo ruandese al fine di escludere qualsiasi preoccupazione derivante dal cattivo funzionamento passato del sistema di asilo dello Stato terzo. Peraltro, muovendo dalla giurisprudenza del giudice di Strasburgo, quella Corte ha ricordato che l’approccio da adottare di fronte a siffatte assicurazioni è quello indicato nell’affare *Othman c. Regno Unito*⁷⁹. In quel caso la Corte europea ha statuito l’obbligo di esaminare se le assicurazioni forniscano, nella loro applicazione pratica, una garanzia sufficiente per la protezione del richiedente. Il valore da riconoscere alle garanzie dello Stato ricevente dipende, in ciascun caso, dalle circostanze prevalenti al momento dei fatti⁸⁰; dovendo quindi prendersi in considerazione elementi probatori, non solo le comunicazioni dello Stato richiesto.

Mutatis mutandis un ordine analogo di assicurazioni può svolgersi rispetto ad assicurazioni contenute in un accordo tra lo Stato che allontani la persona interessata e quello verso cui si ha l’allontanamento. Una siffatta assicurazione può ritenersi contenuta nel citato Accordo tra il Regno Unito e Ruanda. In effetti, l’art. 3, par. 2 dello stesso prevede quanto segue: “The Parties agree to take all steps that are necessary or appropriate to ensure that their obligations can both in practice be complied with and are in fact complied with. Those steps shall include continuing discussions, support and the fullest cooperation between the Parties with a view to maintaining and enhancing their practical ability to do so. Both Parties recognise the importance to that end of the monitoring arrangements set out in this Agreement, and the taking of all reasonable steps to ensure that that monitoring is as effective as possible”. Ora, siffatta disposizione, invero proiettata verso il futuro, non rende (né potrebbe rendere) operativa attualmente la (ne è prova della) capacità del Ruanda di realizzare gli obiettivi indicati nell’Accordo. Trattandosi di modifiche strutturali di un sistema di asilo, le stesse non potrebbero essere provate dall’Accordo in parola, il quale, anzi, prevede, la creazione di un Gruppo di monitoraggio, attualmente non esistente, da sottoporre a formazione (Parte V).

⁷⁷ Si afferma dunque un approccio “case by case” in materia, diversamente dal progetto inizialmente sottoposto all’attenzione degli Stati: CAT, *General Comment No. 1 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22: Draft prepared by the Committee*, UN Doc. CAT/C/60/R.2, 2 febbraio 2017, par. 20.

⁷⁸ V. UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection Author: Division of International Protection Services (DIPS)*, 2006.

⁷⁹ Par. 46 della decisione cit. *supra*, par. 1.

⁸⁰ Sentenza del 12 gennaio 2012, ricorso n. 8139/09, par. 48.

D'altro canto, altre assicurazioni contenute nell'Accordo del 2023 – così quelle sul trattamento delle persone e sul divieto di *refoulement* (art. 10)⁸¹ – riguardano obblighi internazionali del Ruanda preesistenti a quello stesso Accordo, il quale dunque nulla aggiunge, per l'appunto, agli obblighi internazionali la cui violazione era stata rilevata dalla Corte suprema.

Invero, senza dubitare della buona fede del Ruanda, come altri giudici richiamati nelle pagine precedenti, quest'ultima aveva distinto tra diritto e prassi del sistema di asilo dello Stato terzo, concentrando l'attenzione sul funzionamento concreto del medesimo sistema⁸².

⁸¹ “No relocated individual (even if they do not make an application for asylum or humanitarian protection or whatever the outcome of their applications) shall be removed from Rwanda except to the United Kingdom in accordance with Article 11(1). The Parties shall cooperate to agree an effective system for ensuring that removal contrary to this obligation does not occur, which includes systems (with the consent of the Relocated Individual as appropriate) for returns to the United Kingdom and locating, and regularly monitoring the location of, the Relocated Individual”.

⁸² Par. 104 della sentenza cit., *supra*, par. 1.