

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

CORSO DI LAUREA TRIENNALE IN SCIENZE POLITICHE,
RELAZIONI INTERNAZIONALI E DIRITTI UMANI



ANALISI DELLA NOZIONE DI
“PAESE DI ORIGINE SICURO”
E SUE IMPLICAZIONI RIGUARDO
LA RICHIESTA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Relatore: Prof. PAOLO DE STEFANI

Laureanda: ANGELICA PAJIC

Matricola: N. 1233038

A.A. 2022/2023

INDICE:

INTRODUZIONE	2
CAPITOLO I	5
ALLE ORIGINI DELLA DEFINIZIONE DI PAESE SICURO, LA DISCIPLINA INTERNAZIONALE..	5
1.1 La protezione internazionale	5
1.1.1 Regolamento Dublino	8
1.2 La Convenzione di Ginevra e il divieto di <i>non-refoulement</i>	9
1.3 Fondamenti giuridici della definizione di Paese di origine sicuro	11
1.3.1 Liste UE di Paesi di origine sicuri.....	13
CAPITOLO II	17
APPLICAZIONE DELLA NOZIONE DI PAESE DI ORIGINE SICURO IN ITALIA	17
2.1 Approccio adottato dal sistema procedurale italiano in merito all'applicazione della definizione di Paese di origine sicuro	17
2.2 Analisi della lista italiana dei Paesi di origine sicuri	20
2.2.1 Nigeria: antitesi all'interno dell'elenco di Paesi di origine sicuri	22
2.2.2 Il caso della Costa d'Avorio	23
2.3 Decreto legislativo 113/2018: il "Decreto Sicurezza I"	24
2.3.1 Il trattenimento a scopo identificativo del richiedente asilo.....	25
2.3.2 Le procedure di frontiera.....	26
2.3.3 I paesi di origine sicuri.....	27
2.3.4 La manifesta infondatezza.....	28
2.3.5 La domanda reiterata.....	29
2.4 Il decreto 130/2020 e la legge 5 maggio 2023	31
2.4.1 La protezione speciale.....	31
2.4.2 L'espulsione.....	32
APPLICAZIONE DELLA NOZIONE NEL CASO CONCRETO E SUE CRITICITA'	35
3.1 La sentenza Khlaifia e altri contro Italia	35
3.1.1 Illegittimità dell'approccio <i>hotspot</i>	37
3.2 Principali criticità della nozione	39
3.2.1 Contrapposizione della nozione con la Costituzione italiana.....	40
3.2.2 Contrapposizione della nozione con il diritto d'asilo.....	42
3.3 Opinione dell'UNHCR riguardo la nozione	44
CONCLUSIONE	47
ALLEGATI	51
FONTI	55
BIBLIOGRAFIA:	55
FONTI NORMATIVE:	57

INTRODUZIONE

Nel corso degli ultimi decenni si è assistito ad un aumento dei flussi migratori, dettato dalla moltitudine di conflitti che affliggono il nostro pianeta. Questo fattore significativo ha portato la legislazione europea e nazionale, come verrà successivamente analizzato all'interno di questo elaborato, a creare delle politiche di contenimento e snellimento dei flussi migratori.

Tra queste politiche rientra quella dell'adozione di una lista nazionale di Paesi definiti di origine sicuri. Questa politica ha lo scopo di accelerare la pratica di richiesta di protezione internazionale. La definizione di "Paese sicuro" comprende diverse categorie concettuali, tra cui: Paese di primo asilo, Paese terzo sicuro e Paese europeo sicuro. Ognuna di queste categorie concettuali ha significati giuridici specifici, visto che differiscono non solo per gli obiettivi che mirano ad ottenere, ma anche per gli effetti che queste categorie hanno sui richiedenti asilo. Nel contesto delle misure di Paese sicuro si individuano diversi soggetti: il richiedente protezione internazionale, lo Stato a cui si domanda la protezione ed infine uno Stato che deciderà se ammettere il richiedente nel proprio territorio. Questi soggetti hanno un ruolo cruciale nel processo di richiesta e concessione di asilo perché le decisioni prese da ciascuno di essi possono influenzare l'esito della richiesta di protezione.

Nel contesto dell'asilo il termine "Paese di origine sicuro" si riferisce a Paesi che generalmente non generano esigenze di protezione per la loro gente, in cui i richiedenti sono protetti e non sono in pericolo. Coloro che risultano giungere da uno di questi Paesi, definiti di origine sicuri, vedranno la loro domanda di protezione internazionale posta in lista d'attesa o esclusa, aggravando la loro situazione e facendogli correre il rischio di rimpatrio nel paese da cui sono fuggiti. La definizione di Paese di origine sicuro, quindi, crea delle problematiche serie per coloro che fanno domanda di protezione internazionale, andando a ledere direttamente i diritti soggettivi di queste persone.

Lo scopo di questa tesi è analizzare lo sviluppo storico della definizione di Paese di origine sicuro, evidenziare come il regime procedurale italiano operi in merito

all'applicazione della giurisdizione di questo concetto e mettere in luce quelle che sono le problematiche di un richiedente protezione internazionale che figura giungere da uno di questi Paesi.

La prima parte della tesi andrà ad analizzare le origini comunitarie dell'istituto e quelli che sono i fondamenti giuridici della nozione di Paese di origine sicuro. Si analizzerà il concetto di Protezione internazionale e il Regolamento Dublino, il quale di fatto dichiara che il Paese di primo approdo dovrà essere quello che si occuperà della presa in carico della richiesta di Protezione internazionale. Dopodiché, verrà analizzata la Convenzione di Ginevra, mettendo in risalto il divieto di *non-refoulement*, concetto fondamentale nella trattazione dei diritti umani e della protezione internazionale. Questo principio rappresenta la più grande eccezione alla sovranità degli Stati in materia di asilo, poiché impone agli stati di non respingere i rifugiati verso paesi in cui rischiano di subire persecuzioni o gravi violazioni dei diritti umani. Infine, si analizzeranno i fondamenti giuridici della definizione di Paese di origine sicuro e come le liste di Paesi di origine sicuri vengano elaborate dai Paesi membri dell'Unione Europea che applicano questa legislazione.

La seconda parte analizzerà il regime procedurale italiano, in merito all'applicazione della giurisdizione di Paese di origine sicuro, e il suo funzionamento nei confronti di un richiedente protezione internazionale proveniente da uno di questi Paesi. Verrà analizzata la lista dei Paesi definiti di origine sicuri dalla legislazione italiana e comparata brevemente con le altre liste europee. Inoltre, verrà svolto un breve focus sulla situazione attuale della Nigeria e della Costa d'Avorio, Paesi che nonostante ledano i diritti fondamentali dei propri cittadini sono stati aggiunti alla lista italiana di Paesi di origine sicuri con il decreto 17 marzo 2023. Infine, verrà analizzato il decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018, il cosiddetto "Decreto sicurezza I", il quale ha radicalmente modificato il sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

La terza parte di questo elaborato si concentrerà sul caso Khlaifia contro Italia che nel 2016 ha visto la Corte Europea per i Diritti dell'Uomo (CEDU) condannare l'Italia per la detenzione arbitraria di tre cittadini tunisini, prima nel Centro di primo

soccorso e prima accoglienza di Contrada Imbriacola, oggi *hotspot*, e successivamente a bordo di due navi. Nonostante la condanna della CEDU continuano ad esservi luoghi di privazione delle libertà personali dei migranti che arrivano sul territorio italiano. Per questa ragione, verranno analizzati i cosiddetti *hotspot*, o punti di crisi, istituiti a partire dal 2015 in seguito agli impegni presi dall'Italia in merito all'Agenda europea sulla migrazione. Successivamente verranno analizzate le principali criticità della nozione di Paese di origine sicuro, in particolare i punti di frizione con la Costituzione italiana e il diritto di asilo. In conclusione, verrà analizzata l'opinione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite (UNHCR), il quale ha espresso più volte la sua perplessità riguardo la nozione di Paese di origine sicuro.

CAPITOLO I

ALLE ORIGINI DELLA DEFINIZIONE DI PAESE SICURO, LA DISCIPLINA INTERNAZIONALE

1.1 La protezione internazionale

Per la trattazione di questo elaborato, innanzitutto, è bene definire il profilo di un individuo che richiede protezione internazionale. Tale persona è un cittadino straniero o apolide, ovvero senza cittadinanza, che si trova al di fuori del suo Paese di origine ed esprime, anche solo verbalmente, la sua intenzione a richiedere la protezione internazionale e che rimane in attesa della decisione finale presa da parte delle autorità competenti¹.

La definizione di “Protezione internazionale” include lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria e la protezione umanitaria. Lo status di rifugiato si riferisce ad un individuo che si trova al di fuori del territorio di origine, dove ha cittadinanza, il quale non vuole usufruire della protezione fornita da tale Stato a causa del fondato timore di subire persecuzioni dovute a razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche. Può anche fare riferimento ad un soggetto apolide, il quale ha lasciato il territorio nel quale viveva in precedenza per le stesse ragioni e non può o non vuole farvi ritorno per il timore di essere perseguitato². La protezione sussidiaria è rivolta ad un cittadino straniero che non soddisfa i requisiti per essere considerato un rifugiato, ma che ha validi motivi per credere che se tornasse nel suo Paese di origine, o nel caso di un apolide, nel Paese in cui aveva dimora abituale, potrebbe subire gravi ripercussioni, quali: la condanna a morte o l'esecuzione della pena di morte, la tortura o altre forme di trattamento inumano o degradante, la minaccia alla vita o alla persona causata da situazioni di conflitto armato, il quale può essere interno o internazionale. La protezione umanitaria, che a differenza delle precedenti non costituisce uno status,

¹ Manuale operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore dei richiedenti protezione internazionale, 2018 (Pagina 4).

² Art. 2 comma 2 d.lgs. 2008/25.

è prevista dalle leggi nazionali che si conformano alla raccomandazione europea di proteggere le persone che si trovano in uno stato di vulnerabilità e nel caso sussistano gravi motivi umanitari. Lo status di rifugiato è solitamente permanente, mentre la protezione sussidiaria ha una durata quinquennale, eventualmente rinnovabile. Entrambe le forme di protezione possono però essere revocate in casi particolari, quale la commissione di reati gravi da parte del soggetto, oppure un miglioramento radicale delle condizioni di vita nel Paese di origine³.

Fattore prioritario ai fini dell'esame della richiesta di Protezione Internazionale è la constatazione che il soggetto non potrebbe ricevere la stessa protezione nel Paese di origine, ovvero che in quest'ultimo non abbia la sicurezza di non essere vittima di atti persecutori o ledenti i diritti soggettivi della persona. Inoltre, il Paese di origine perché sia definito come sicuro, deve garantire un sistema giuridico in grado di individuare, perseguire e punire gli atti persecutori che possono ledere la persona⁴. La costituzione italiana all'art. 3 stabilisce chiaramente che *“lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”*⁵. Da questo articolo si può dedurre in modo esaustivo che la Costituzione italiana stabilisce che l'asilo è un diritto soggettivo, il cui riconoscimento può essere richiesto al Giudice ordinario, come verrà poi analizzato in maniera più approfondita all'interno del secondo capitolo di questa trattazione.

Le condizioni e i contenuti per il riconoscimento della protezione internazionale sono regolati dalla direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011, la quale è stata recepita all'interno dell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 21 febbraio 2014, n.18. La direttiva ha introdotto alcune modifiche sostanziali alla direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004, la quale era stata recepita in Italia con il decreto

³CSM Consiglio superiore della magistratura, La protezione internazionale: che cos'è. <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/inserire-titolo-cos-e>

⁴ Cfr. art. 6, co. 2 del d.lgs. 251/2007 per come modificato dal d.lgs. 21.2.2014, n. 18.

⁵ Art. 3 Costituzione della Repubblica Italiana, 27 dicembre 1947.

legislativo 19 novembre 2007, n.251 (modificato dal decreto legislativo 21 febbraio 2014, n.18, e dalla legge 6 agosto 2013, n.97), noto come Decreto Qualifiche⁶.

La richiesta di protezione internazionale può essere presentata sia in forma scritta sia orale, ma anche attraverso comportamenti che dimostrino la reale volontà dello straniero di richiederla. È necessario che la richiesta sia presentata personalmente dal richiedente, salvo che si tratti di un minore accompagnato, nel qual caso la domanda può essere presentata da un genitore o da chi ne fa le veci. Nel caso di un minore non accompagnato, questi può avanzare direttamente la richiesta di protezione o farlo attraverso un tutore che ne esercita i poteri tutelari⁷.

La domanda viene proposta in via amministrativa alle forze di polizia e successivamente esaminata dalla Commissione territoriale, la quale è incaricata di valutare e decidere in merito alla domanda di protezione internazionale. Tale organismo è composto da un funzionario della Prefettura, un rappresentante della regione o del comune e un rappresentante dell'UNHCR. La decisione in merito alla domanda è collegiale, nonostante durante i colloqui con i richiedenti sia presente un solo membro della Commissione. La Commissione durante l'esame di una domanda valuta diversi fattori: informazioni sul Paese d'origine, motivi dell'immigrazione (la quale non può essere per motivi economici se non in casi particolari) e l'attendibilità intrinseca del richiedente asilo. Inoltre, il richiedente è tenuto a presentare tutti gli elementi e la documentazione necessari per confermare la sua storia e motivare le ragioni della sua domanda⁸. La Commissione può decidere se rigettare la domanda, concedere la protezione sussidiaria o umanitaria oppure riconoscere lo status di rifugiato.

⁶ Manuale operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore dei richiedenti protezione internazionale, 2018 (Pagina 5).

⁷ Art. 6 del d.lgs. 25/2008.

⁸ CSM Consiglio superiore della magistratura, La protezione internazionale: che cos'è.

<https://www.csm.it/web/csm-internet/-/inserire-titolo-cos-e>

1.1.1 Regolamento Dublino

La presa in carico della giurisdizione e la conseguente sfera di intervento in merito alle diverse richieste di Protezione internazionale spettano al Paese di primo approdo, come sancito dal Regolamento Dublino 604/2013⁹. Il Regolamento Dublino, approvato dal Consiglio dell'UE e dal Parlamento Europeo secondo procedura legislativa ordinaria, è stato direttamente recepito nel diritto interno degli Stati membri ed è vincolate anche per la Svizzera, la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein, dati i precedenti accordi di associazione tra questi Stati e l'Unione Europea. Il Regolamento sopra citato si basa sul presupposto che all'interno degli Stati membri viga un apparato omogeneo di accoglienza. Al contrario, l'accoglienza varia da Paese a Paese, creando possibili discrepanze nel livello di prima e seconda accoglienza. Inoltre, dato che il Regolamento precisa che l'individuo debba soggiornare nel Paese di arrivo senza possibilità di spostarsi fino all'arrivo dei documenti, si ha come conseguenza che non vengano prese in considerazione le volontà soggettive del richiedente, che possono essere influenzate dai legami familiari, dalle preferenze culturali o dalle prospettive lavorative. Le autorità che si occupano di ricevere le domanda di asilo sul territorio nazionale sono la Questura e la Polizia di frontiera, le quali devono procedere alla registrazione dei dati biometrici del richiedente all'interno del sistema Eurodac (il cui funzionamento è disciplinato dal regolamento 603/2013/UE) e al fotosegnalamento del medesimo¹⁰.

In base al principio generale sancito dall'articolo 3, paragrafo 2 del regolamento 604/2013/UE *“il richiedente protezione non può essere trasferito nello Stato membro che pure risulti competente sulla base dell'applicazione dei criteri dallo stesso Regolamento qualora vi siano fondati motivi per ritenere che sussistano carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti, nello Stato membro ritenuto competente, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti*

⁹ Regolamento Dublino (UE) n. 604/2013/7.

¹⁰ Manuale operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore dei richiedenti protezione internazionale, 2018 (Pagina 58).

fondamentali dell'Unione Europea e dell'articolo 3 CEDU.” Tale principio ha rappresentato una svolta in quanto sancisce un divieto assoluto per il richiedente di essere trasferito in uno Stato membro in cui potrebbe rischiare di subire trattamenti inumani o degradanti, a causa di una carenza nella procedura di asilo ed accoglienza. Questa svolta si deve ad alcune importanti pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹¹, le quali hanno confutato l'idea secondo cui ogni Stato membro potesse essere ritenuto sicuro per il trasferimento dei richiedenti protezione internazionale.

1.2 La Convenzione di Ginevra e il divieto di *non-refoulement*

Come è stato precedentemente affermato, la definizione di “Protezione internazionale” include quella di status di rifugiato. La definizione di rifugiato è contenuta nell'art. 1A, n. 2. Par. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951¹². Questa definizione è stata introdotta dal diritto internazionale e in seguito recepita nell'ordinamento giuridico europeo ed italiano. Secondo la Convenzione di Ginevra, viene considerato rifugiato una persona che, avendo ragionevoli timori di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal Paese di cui è cittadino e non può o non vuole richiedere protezione in quel Paese a causa di questi timori. In alternativa, una persona senza cittadinanza e che si trova fuori dal Paese in cui aveva la sua residenza abituale a seguito di eventi simili, non può o non vuole tornarvi per timore di essere perseguitata. Tale definizione è stata poi trascritta nei decreti attuativi delle direttive dell'UE, rispettivamente all'art. 2, comma 1, lett. e) del decreto legislativo 251/2007 e art. 2, comma 1, lettera 2 d) del decreto legislativo n.25/2008. Per garantire una corretta applicazione dei criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha sviluppato le linee guida interpretative contenute nel

¹¹ Sent. M.S.S c. Grecia e Belgio, resa il 22.01.2011.

Sent. n. 4004/2016, Ungheria e Bulgaria.

Sentenza Tarakhel vs. Switzerland, del 4 novembre 2014.

¹² Art. 1-A, n. 2, par. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951.

Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato (UNCHR *Handbook*)¹³.

Il timore di essere perseguitati è quindi elemento fondamentale perché sia riconosciuto lo status di rifugiato. La Convenzione di Ginevra non definisce espressamente il concetto di persecuzione, ma si può dedurre da una lettura combinata degli articoli 31 (Divieto di sanzioni penali per ingresso e soggiorno irregolare dei rifugiati) e 33 (Divieto di *refoulement*) che la Convenzione faccia rientrare all'interno di atti persecutori minacce alla vita o alla libertà.

Gli articoli sopra elencati, 31 e 33 della Convenzione di Ginevra, sanciscono una serie di obblighi per gli Stati contraenti, che vengono messi in atto una volta che il soggetto entra nel territorio. Le parti hanno l'obbligo di proteggere i rifugiati, nonostante una possibile entrata illegale nel territorio, elemento che infatti non può essere considerato d'ostacolo alla richiesta dello status di rifugiato. Ad ogni modo, il soggetto richiedente dovrà presentarsi alle autorità competenti per giustificare la sua presenza ed entrata irregolare¹⁴. Secondo il comma 1 dell'art. 33 (Divieto di espulsione e di rinvio al confine) della medesima Convenzione, dunque secondo il principio di *non-refoulement*, lo Stato contraente non può “*espellere o respingere in nessun modo un rifugiato verso le frontiere di paesi nei quali la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, o delle sue opinioni politiche*”, fatta eccezione per il caso in cui, il soggetto in questione, possa costituire una reale minaccia per la sicurezza dello Stato in cui ha fatto richiesta¹⁵. Il principio di *non-refoulement*, come stabilito dall'articolo 42 della medesima Convenzione, è una norma assoluta alla quale non è possibile apporre riserve. Questo principio rappresenta quindi la più grande eccezione alla sovranità degli Stati in materia di asilo, poiché impone agli Stati di non respingere i rifugiati verso Paesi in cui rischiano di subire persecuzioni o gravi violazioni dei diritti umani¹⁶. Rappresenta

¹³ Manuale operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore dei richiedenti protezione internazionale, 2018 (Pagina 6).

¹⁴ Art. 31 comma 1 Convenzione di Ginevra.

¹⁵ Art. 33 Convenzione di Ginevra.

¹⁶ Art. 42 Convenzione di Ginevra.

un limite evidente nella scelta degli Stati riguardo all'allontanamento, è quindi una parte fondamentale e non negoziabile della protezione internazionale dei rifugiati. Nonostante l'art. 33 (1) stabilisca il principio di *non-refoulement*, non viene garantito il diritto della persona di ottenere protezione dallo Stato a cui ha fatto richiesta. Di conseguenza, visti gli artt. 33 e 31, possono svilupparsi possibili pratiche di trasferimento in Paesi terzi sicuri o di protezione temporanea¹⁷. L'UNHCR riconosce che il principio espresso dall'articolo 33 (1) deve essere applicato per l'intera giurisdizione dello stato in questione, ossia il suo territorio, il mare aperto, la sua frontiera o il territorio di un altro Stato¹⁸.

Oltre che nella Convenzione di Ginevra, il principio di *non-refoulement* si può trovare sancito dall'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, il quale afferma che “nessuno può essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti”¹⁹; inoltre è presente all'interno dell'art. 3 della Convenzione contro la tortura e altri trattamenti inumani o degradanti del 1984 il quale, al punto 1 afferma: “nessuno Stato parte espelle, respinge né estrada una persona verso un altro Stato qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato essa rischia di essere sottoposta a tortura”, mentre al punto 2 viene precisato che “per determinare se tali ragioni esistono, le autorità competenti tengono conto di tutte le considerazioni pertinenti, compresa, se del caso, l'esistenza, nello Stato interessato, di un insieme di violazioni sistematiche, gravi, flagranti o massicce, dei diritti dell'uomo.”²⁰.

1.3 Fondamenti giuridici della definizione di Paese di origine sicuro

¹⁷ UNHCR, Parere consultivo sull'applicazione extraterritoriale degli obblighi di non-refoulement derivanti dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e dal suo protocollo del 1967, Ginevra, 2007. p.3.

¹⁸ UNHCR, Parere consultivo, cit., p. 11.

¹⁹ Art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950.

²⁰ Art. 3 della Convenzione contro la tortura e altri trattamenti inumani o degradanti del 1984.

La definizione di Paese di origine sicuro nell'ambito giuridico europeo fa riferimento a quei Paesi in cui i cittadini o apolidi che risiedano stabilmente in essi, non incontrano difficoltà tali da dover richiedere protezione, e nei quali i richiedenti asilo possono trovare protezione senza rischiare forme di persecuzione da parte delle autorità statali. Questa definizione si riferisce dunque ad un Paese in cui le persone possono vivere senza timore di persecuzioni o discriminazioni basate su nazionalità, religione, appartenenza a un particolare gruppo sociale o politico, orientamento sessuale o altre caratteristiche personali. Dal punto di vista giuridico, un Paese viene considerato sicuro se fornisce una protezione e sicurezza adeguata per i richiedenti asilo e rifugiati, in modo che possano vivere senza mettere a rischio la loro vita o la loro libertà personale. Inoltre, un Paese considerato sicuro deve garantire il rispetto dei diritti umani fondamentali e offrire un adeguato livello di protezione sociale, sanitaria ed economica ai richiedenti asilo o ai rifugiati che vi risiedono²¹.

L'origine dell'istituto di Paese di origine sicuro è prettamente nazionale in quanto la prima comparsa è rilevabile nella legislazione danese già nel 1986 con la cosiddetta *Danish Clause*, seguita nel 1992 dalle *London Resolutions*, le quali per la prima volta fanno comparire il termine all'interno del diritto dell'Unione Europea²². Considerando la natura non vincolante del documento e la mancanza di una legge che leghi le legislazioni nazionali in materia, i governi nazionali hanno introdotto regole differenti gli uni dagli altri con conseguenti variazioni nelle liste di Paesi sicuri. Grazie alla Direttiva 2005/85/CE "recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato", si è cercato di uniformare le varie legislazioni, direttiva poi abrogata dalla nuova Direttiva Procedure 32/2013/UE la quale procede ulteriormente ad uniformare e sviluppare le norme, con la finalità di istituire una procedura comune di asilo nell'Unione Europea.

²¹ Art. 36-37 and Annex I of the recast APD.

<https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Dve-2013-32-Asylum-Procedures.pdf>

²² Consiglio dell'Unione Europea, Risoluzione del Consiglio sulle domande di asilo manifestamente infondate ("Risoluzione di Londra"), 30 novembre 1992.

La definizione e i fondamenti giuridici del concetto di Paese di origine sicuro sono descritti dalla sopra citata Direttiva 2013/32/EU del 26 giugno 2013, la quale all'art. 37 stabilisce che la decisione di designare un Paese come di origine sicuro spetta alle competenze nazionali. I criteri per designare un Paese come sicuro sono definiti nell'allegato I della medesima Direttiva; infatti, gli Stati membri che applicano il concetto nella propria legislazione devono utilizzare questi criteri, incorporandoli con ulteriori norme e modalità per l'applicazione di questo concetto. Si evince quindi che la definizione di Paese di origine sicuro possa variare a seconda della legislazione dei singoli Paesi e delle valutazioni dei singoli casi da parte delle autorità competenti. È quindi possibile che questa definizione subisca variazioni in base alle condizioni politiche e sociali dei Paesi interessati. Gli stati membri hanno l'obbligo di riesaminare periodicamente la situazione di ogni singolo Paese nella loro lista e nelle loro valutazioni. Inoltre, sono tenuti ad utilizzare informazioni provenienti da fonti attendibili quali l'UHNCR, l'EASO, il Consiglio europeo ed altre organizzazioni internazionali competenti²³. Una volta individuati i Paesi da inserire nella lista nazionale, gli Stati, dovranno comunicarli alla Commissione²⁴.

La definizione di Paese di origine sicuro implica che le persone provenienti da quegli Stati non possono qualificarsi né per lo status di rifugiato né per la protezione sussidiaria. Per verificare se le persone siano effettivamente protette da gravi violazioni dei diritti umani si tengono in considerazione diversi fattori: le disposizioni legislative e regolamentari del Paese in questione, il rispetto dei diritti umani e delle libertà stabilite dalle convenzioni internazionali, il rispetto del principio di *non-refoulement*, l'esistenza di un sistema di ricorso effettivo contro le violazioni dei diritti umani²⁵.

1.3.1 Liste UE di Paesi di origine sicuri

²³ Art. 37. Comma 2-3 Direttiva 2013/32/EU.

²⁴ Art. 37 comma 4 Direttiva 2013/32/EU.

²⁵ Allegato I alla direttiva 2013/32/UE.

Attualmente sono stati introdotti elenchi di Paesi di origine sicuri in 22 Paesi dell'UE+, ossia: Austria, Belgio, Croazia, Cipro, Cechia, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Svizzera. Sebbene la legislazione nazionale includa disposizioni pertinenti, il concetto di Paese di origine sicuro non viene applicato, in assenza di un elenco adottato, in Bulgaria, Lituania, Portogallo e Romania. Al contrario, la Finlandia applica il concetto caso per caso, nonostante l'assenza di un elenco di Paesi di origine sicuri. In Lettonia e in Spagna non esiste alcuna disposizione legale sulla designazione di un elenco nazionale di Paesi di origine sicuri e in Polonia il concetto di Paese di origine sicuro non è definito per legge. Analizzando le varie liste dei paesi europei che hanno adottato questo concetto, si possono così riassumere:

- Il 73% (22 Paesi su 30) applica il concetto di paese di origine sicuro sulla base di un elenco adottato.
- 3% (1 Paese UE+) implementa il concetto di paese di origine sicuro caso per caso
- 14% (4 Paesi UE+) non attua il concetto in assenza di un elenco adottato
- 7% (2 Paesi UE+) non attuano in assenza di disposizioni giuridiche pertinenti sulla designazione di un elenco.
- Il 3% (1 Paese UE+) non definisce per legge il concetto di paese di origine sicuro²⁶.

La designazione di un Paese di origine come sicuro non è necessariamente onnicomprensiva, in quanto in molti casi i Paesi UE+ definiscono eccezioni per aree geografiche specifiche o profili di richiedenti asilo all'interno di un Paese di origine. Le eccezioni per alcuni profili di richiedenti asilo sono spesso applicate a gruppi specifici e a persone vulnerabili, in particolare: persone appartenenti alla comunità LGBTQ+, minoranze, albinati, persone che sono state detenute o perseguitate, attivisti politici, giornalisti, attivisti per i diritti umani, persone che possono essere vittime di discriminazioni, donne e ragazze, vittime di matrimoni forzati²⁷.

²⁶ European union agency for asylum; Applying the concept of safe countries in the asylum procedure, 2022 (pg 5-6).

²⁷ <https://whoiswho.euaa.europa.eu/safe-country-concept>

L'adozione di un elenco di Paesi di origine sicura richiede ampie consultazioni e l'impegno attivo delle varie autorità competenti. L'elenco è preparato dall'autorità competente per l'asilo o dall'autorità competente per l'elaborazione delle politiche, solitamente il Ministero dell'Interno o il Ministero delle Migrazioni. A seguito della proposta, l'elenco può essere adottato da un organismo di controllo o dalla stessa autorità. In alcuni casi, il Ministero degli Affari Esteri è anche attivamente impegnato nella fase preparatoria e nella successiva adozione dell'elenco²⁸.

Elemento determinante nella redazione di una lista di Paesi sicuri è la valutazione da parte degli Stati membri della situazione relativa ai diritti umani nel Paese che è stato designato come sicuro. Quando si verifica un cambiamento significativo relativo alla situazione dei diritti umani in uno di questi Paesi, gli Stati membri devono valutare la situazione il prima possibile in modo da decidere se aggiungere oppure ritirare un certo Paese dalla lista. Un esempio è quello dell'Ucraina. A seguito dell'invasione russa del febbraio 2022, l'Ucraina è stata rimossa dall'elenco di 4 Paesi (Austria, Cipro, Estonia e Islanda) e successivamente rimossa dall'elenco italiano con il decreto 17 marzo 2023. L'attuazione del concetto di Paese di origine sicuro è stato *de facto* sospesa in tutti i Paesi dell'Unione Europea che avevano precedentemente designato l'Ucraina come Paese di origine sicura (Cechia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi)²⁹.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha dichiarato che uno Stato membro non può basarsi esclusivamente sulla presunzione relativa alla designazione di un determinato Paese come sicuro e di conseguenza ritenere che le dichiarazioni del richiedente siano insufficienti, il Paese membro deve infatti attuare le verifiche necessarie sancite dalla Direttiva 2013/32/EU. Informazioni aggiornate periodicamente sui Paesi d'origine consentono ai tribunali di valutare correttamente

Analizzando le singole liste dei Paesi membri si evince quali siano le eccezioni che questi compiono nella redazione di una lista di Paesi definiti come sicuri.

²⁸ <https://whoiswho.euaa.europa.eu/safe-country-concept>

Analizzando le singole liste dei vari Paesi si evince quali siano le autorità competenti in materia.

²⁹ Safe country concept asylum procedure EN - 2022 (pag 11).

se un Paese o una regione di un Paese designato possa essere effettivamente considerato come sicuro.

CAPITOLO II

APPLICAZIONE DELLA NOZIONE DI PAESE DI ORIGINE SICURO IN ITALIA

2.1 Approccio adottato dal sistema procedurale italiano in merito all'applicazione della definizione di Paese di origine sicuro

La definizione di Paese di origine sicuro è un tema di grande importanza per i richiedenti asilo in Italia, in quanto la loro ammissibilità alla richiesta di protezione internazionale dipende dalla valutazione della giurisdizione italiana in merito alla situazione del loro Paese di origine. Il presente capitolo si propone di analizzare come la giurisdizione italiana gestisce la definizione di Paese di origine sicuro, esaminando le procedure adottate dalle autorità competenti, i criteri utilizzati per determinare la sicurezza di un Paese e le conseguenze che derivano dall'identificazione di un Paese come sicuro per i richiedenti asilo.

La legislazione italiana identifica un Paese come sicuro attraverso una procedura amministrativa condotta dalle autorità competenti, con decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e di concerto con i Ministri dell'Interno e della Giustizia³⁰. Si deduce quindi che la decisione è rimessa all'Esecutivo, con la possibile conseguenza che l'utilizzo dell'istituto rischi una sua politicizzazione³¹. La procedura in questione prevede l'individuazione di una lista di Paesi, non appartenenti all'Unione Europea, considerati sicuri sulla base dei criteri stabiliti dalla normativa vigente³². Secondo l'art. 2 comma 2 del decreto legislativo n.25 del 2008, uno Stato può essere considerato di origine sicuro se *“sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno*

³⁰ Art. 2-bis co. 1 del d. lgs 25/2008.

³¹ Filippo Venturi. L'istituto dei “Paesi di origine sicuri” e il decreto attuativo del 4 ottobre 2019: una “storia sbagliata”. 18 novembre 2019. https://www.asgi.it/notizie/istituto-dei-paesi-di-origine-sicuri-e-il-decreto-attuativo-del-4-ottobre-2019-una-storia-sbagliata/#_ftn2

³² Art. 2-bis co. 2 del d. lgs 25/2008.

*di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistano atti di persecuzione [...] né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazione di conflitto interno o internazionale*³³.”

Inoltre, esaminando il medesimo comma, la designazione di un Paese come sicuro può essere fatta prendendo in considerazione delle eccezioni che riguardano parti del territorio o determinate categorie di persone. L'elenco è aggiornato periodicamente ed è notificato alla Commissione Europea. La valutazione volta ad accertare se un Paese possa definirsi sicuro si basa sulle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, su informazioni fornite da altri Stati membri dell'Unione Europea, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti³⁴. Perché un Paese venga considerato sicuro per il richiedente, quest'ultimo deve avere cittadinanza di quel Paese o essere un apolide che vi soggiornava abitualmente³⁵.

L'inserimento di un Paese nella lista dei “Paesi di origine sicuri” prevede che la richiesta di protezione internazionale, di un soggetto che figura giungere da uno di essi, sia manifestamente infondata. Per questa ragione verrà applicato un regime procedurale differenziato rispetto a quello ordinario. Il richiedente dovrà dimostrare che tornando nel suo Paese di origine possa incorrere in forme di pericolo e persecuzione, pertanto, in base alla sua particolare situazione, il Paese in questione non possa essere considerato sicuro³⁶. Inoltre, il richiedente dovrà dimostrare che sussistono “gravi motivi” alla base della sua richiesta di protezione internazionale, anziché “ragionevoli motivi”, come invece avviene in una situazione ordinaria. Di conseguenza, il rigetto della domanda di protezione internazionale, da parte delle autorità competenti, può essere “*motivata dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese*”³⁷. La richiesta di protezione internazionale in questione, inoltre, subirà

³³ Giovanni Arnone, *Questione Giustizia* “il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute applicative”.

³⁴ Art. 2-bis, co. 4 del d.lgs. 25/2008.

³⁵ Art. 2-bis co. 5 del d. lgs. 25/2008.

³⁶ Art. 9 co. 2 bis del d.lgs. 25/2008.

³⁷ Art. 9 co. 2 bis del d.lgs. 25/2008.

un'accelerazione³⁸ e un'abbreviazione dei tempi d'esame. L'articolo 28 bis del decreto legislativo 25/2008 sancisce quelli che devono essere i tempi di esame, definito "prioritario", di una richiesta di protezione internazionale, da parte di un richiedente che figura giungere da un Paese designato come "sicuro". Il comma 1 bis del suddetto articolo afferma che *"la questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che adotta la decisione entro cinque giorni"*. Sempre tramite il suddetto articolo si danno disposizioni per quanto riguarda la domanda di un richiedente presentata alla frontiera o nelle zone di transito. In questi casi *"appena ricevuta la domanda la questura provvede immediatamente alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione. La decisione è adottata entro i successivi due giorni."* È quindi evidente che i tempi in questione sono notevolmente abbreviati rispetto ad una procedura ordinaria di richiesta di protezione internazionale, quella di un soggetto non proveniente da un Paese definito come di origine "sicuro", la quale è di 33 giorni, prorogabili a 6 mesi e con la possibilità di ulteriori proroghe a 9 e 12 mesi in casi particolari³⁹. È evidente che una tale abbreviazione dei tempi di domanda provochi gravi conseguenze per i richiedenti che figurano giungere da uno di questi Paesi di origine sicuri; infatti, le possibilità che quest'ultimi riescano a presentare tutta la documentazione necessaria nei tempi prestabiliti si riducono drasticamente, considerando anche le difficoltà linguistiche ed emotive alle quali andranno incontro. Il diritto di asilo di questi soggetti viene messo quindi in discussione. Inoltre, il parere dell'Esecutivo di considerare un Paese di origine sicuro può diffondere tra coloro i quali devono esaminare le richieste di protezione internazionale una diffidenza rispetto ai richiedenti che giungono da quel Paese⁴⁰. In questo merito opera la Circolare del Ministero dell'Interno del 18 dicembre 2018⁴¹ la quale afferma che il proposito dell'istituto di Paese di origine sicuro e quella di *"assicurare una più efficiente ed*

³⁸ Art. 28-bis, co. 1-bis del d.lgs. 25/2008.

³⁹ Ex art. 27 co. 2,3 e 3-bis.

⁴⁰ Filippo Venturi. L'istituto dei "Paesi di origine sicuri" e il decreto attuativo del 4 ottobre 2019: una "storia sbagliata". 18 novembre 2019. https://www.asgi.it/notizie/istituto-dei-paesi-di-origine-sicuri-e-il-decreto-attuativo-del-4-ottobre-2019-una-storia-sbagliata/#_ftn2

⁴¹ Avente ad oggetto il d.lgs. 4 ottobre 2018, n. 113.

efficacie gestione del fenomeno migratorio, e garantire la presenza di adeguati mezzi di contrasto del rischio di un ricorso strumentale agli istituti di tutela previsti". Tale istituto è quindi utilizzato come strumento di gestione e contenimento dei flussi migratori, portando ad un eventuale neutralizzazione procedurale del diritto di asilo di coloro che provengano da un Paese di origine designato come sicuro, riprendendo le parole di F. Venturi.

Il decreto ministeriale⁴² largamente esaminato nel suddetto capitolo, approvato il 4 ottobre ed entrato in vigore il 19 ottobre, si apre con il riferimento alla *"esigenza di assicurare il pieno rispetto delle disposizioni costituzionali concernenti i diritti inviolabili dell'uomo, di tutelare le specifiche situazioni personali del singolo richiedente protezione internazionale a prescindere dal Paese di provenienza"*. È evidente come questo preambolo sia in netta contrapposizione con quello che è lo scopo di questo istituto, ossia accelerare e snellire il procedimento di richiesta di protezione internazionale da parte di soggetti che figurano giungere da uno di essi. Com'è stato precedentemente esaminato, questi soggetti devono fronteggiare una maggiore difficoltà nel dimostrare di avere diritto alla protezione internazionale e possono essere esposti al rischio di essere rimpatriati in un Paese in cui potrebbero essere perseguitati o subire violazione dei loro diritti umani.

2.2 Analisi della lista italiana dei Paesi di origine sicuri

L'elenco dei Paesi di origine sicuri, nello specifico caso italiano, è stata redatta dai competenti uffici geografici del Ministero degli Affari Esteri⁴³, si deduce quindi che l'istruttoria sia stata redatta da un unico Ministero, ignorando le indicazioni poste dal decreto legislativo 25/2008 cui all'art. 2-bis comma 4 afferma che tale lista deve essere redatta considerando una pluralità di fonti, quali: la Commissione nazionale per il diritto di asilo, gli altri Stati membri dell'Unione europea, l'EASO, l'UNHCR, il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni internazionali competenti.

⁴² D.lgs. 25/2008.

⁴³ Appunto n. 167189 del 1° ottobre 2019, con il quale sono stati trasmessi gli elementi forniti, ai fini delle valutazioni di cui all'art.2-bis, comma 4, del d.lgs. 25/2008.

È evidente che la decisione sia, pertanto, ridotta e unilaterale, diversamente dall'opinione ampia e plurale sancita dalla sopra citata direttiva.

In base al decreto ministeriale del 4 ottobre 2019 i Paesi designati come sicuri sono: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina. Recentemente modificato, ai sensi dell'art. 2 del suddetto decreto⁴⁴, dal decreto 17 marzo 2023, definito come: "Aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale"⁴⁵, redatto dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale di concerto con il Ministro dell'Interno e il Ministro della Giustizia. Il decreto si apre in questo modo: *"Tenuto conto dell'esigenza di assicurare il pieno rispetto delle disposizioni costituzionali concernenti i diritti inviolabili dell'uomo, di tutelare le specifiche situazioni personali del singolo richiedente protezione internazionale a prescindere dal Paese di provenienza e di dare attuazione alla previsione di cui all'art.2-bis del decreto legislativo n. 25 del 2008"*. Tale Decreto, all'art. 1, aggiunge all'elenco quattro Paesi considerati di origine sicura, i quali sono: Costa d'Avorio, Gambia, Georgia e Nigeria. L'aggiunta dei suddetti Paesi non ha effetto sulle domande presentate da cittadini provenienti da quest'ultimi prima dell'adozione del decreto. Per inverso, è stata tolta dall'elenco l'Ucraina. Mentre, all'art.2, afferma che *"nell'ambito dell'esame delle domande di protezione internazionale, la situazione particolare del richiedente è valutata alla luce delle informazioni contenute nelle schede sul Paese di origine indicate nell'istruttoria di cui in Premessa"*.

Rita Vitale, coordinatrice dello Sportello Legale di A Buon diritto Onlus, spiega come l'inserimento dei nuovi Paesi di origine sicura nella lista siano quelli che negli ultimi mesi hanno registrato un aumento delle richieste di asilo o un'alta percentuale di dinieghi. Secondo gli ultimi dati del Ministero dell'Interno riferiti all'anno 2021, il Gambia ha fatto registrare il 78% di dinieghi a fronte di 1647 domande pervenute, la Costa d'Avorio il 75%, la Nigeria e la Georgia il 68%⁴⁶.

⁴⁴ Decreto n. 1020/606 del 4 ottobre 2019.

⁴⁵ GU Serie Generale n.72 del 25-03-2023.

⁴⁶ PiuCultur Silvia Proietti, Paesi di origine sicuri: 4 nuovi nell'aggiornamento del 2023, 11 aprile 2023.

L'elenco adottato dall'Esecutivo italiano, comprende alcuni Paesi evidentemente sicuri, inseriti in molti altri elenchi nazionali, e altri Paesi di dubbia sicurezza. L'Albania, la Bosnia Erzegovina, il Kosovo, la Macedonia del Nord e la Serbia sono Paesi che vengono considerati di origine sicura dalla maggior parte degli Stati membri UE. Al contrario, il Marocco è presente in 9 elenchi, l'Algeria in 8, Capo Verde in 5 e alcuni Paesi sono considerati di origine sicura solo per alcuni, se non per un solo Stato, come la Costa d'Avorio, considerata sicura solamente dall'Italia⁴⁷. Considerando il nuovo decreto 17 marzo 2023, è importante analizzare e comparare con gli altri Stati EU quello che è l'aggiornamento periodico della lista italiana. Infatti, la Nigeria, oltre che dall'Italia, è considerata di origine sicura solo da Cipro, il Gambia compare solo in tre liste mentre la Costa d'Avorio è presente solamente nella lista italiana. Tale rapida analisi quantitativa degli elenchi dei vari Stati europei rivela significative differenze per quanto riguarda la designazione dei Paesi "sicuri" all'interno dell'Unione Europea, manca quindi un'omogenea percezione della sicurezza dei Paesi elencati. Le notevoli differenze tra i vari elenchi porta alla considerazione che tale scelta sia dettata, non dall'effettivo rispetto dei diritti umani ma, da possibili decisioni politiche.

2.2.1 Nigeria: antitesi all'interno dell'elenco di Paesi di origine sicuri

La Nigeria, inserita recentemente all'interno dell'elenco italiano, è considerata "sicura" nel suo intero territorio, nonostante la parte nord-orientale del Paese sia vittima del gruppo terrorista jihadista Boko Haram. Il movimento fondamentalista islamico si rifà ad una radicata tradizione in cui la Sharia, legge sacra islamica, deve essere utilizzata come strumento di giustizia sociale, con un'applicazione nei fatti dura e sistematica. Per quanto riguarda i diritti delle persone LGBTQI+, questi rischiano fino a quattordici anni di carcere secondo la legislazione nazionale, accusati di atti sessuali "contro natura" e, secondo i codici penali basati sulla Sharia, si arriva a prevedere la pena di morte. Secondo la legge del 2014 sul Same Sex Marriage Prohibition Act (SSMPA), la quale proibisce i matrimoni o unioni civili

⁴⁷ Allegato 1. Elaborazione dell'autore.

tra persone dello stesso sesso, si introduce una pena fino a dieci anni nel caso in cui un soggetto prenda parte ad un'associazione LGBTQ+. Inoltre, in Nigeria, è presente il fenomeno delle “baby factories”, strutture, spesso mascherate da orfanotrofi, case maternità o centri religiosi. Nelle cosiddette “baby factories” le donne sono trattenute illegalmente e contro la loro volontà, violentate e costrette a consegnare i propri figli, venduti poi illegalmente a genitori adottivi o utilizzati per il lavoro minorile, la prostituzione o la tratta di organi⁴⁸. È bene ricordare che la Nigeria fa anche parte della tratta a scopo di sfruttamento sessuale, della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e del continuo reclutamento di bambini e ragazzi nei conflitti armati⁴⁹. Considerando i vari elementi sopra citati pare impossibile poter considerare la Nigeria un Paese di origine sicuro. È importante ribadire che questa classificazione comporta una presunzione di manifestata infondatezza delle richieste di protezione di coloro che provengono da questo Paese e una procedura accelerata per l'esame della domanda, di fatto una riduzione significativa del diritto di asilo.

2.2.2 Il caso della Costa d'Avorio

Secondo un recente report del Dipartimento federale degli affari esteri (DFEA)⁵⁰, la Costa d'Avorio è considerato come un luogo caratterizzato da forti tensioni sociali e politiche. Dopo la crisi succeduta alle elezioni presidenziali del 2010 e sfociata in una guerra civile nel 2011 si sono registrati miglioramenti di ordine pubblico, anche se i livelli di povertà restano significativi, soprattutto nelle aree rurali. Sul territorio sono presenti bande armate e gruppi terroristici, soprattutto nelle regioni dell'Ovest, zone di confine con la Liberia, e nel nord, zona di confine con il Burkina Faso e il Mali. Inoltre, tra la popolazione esistono tensioni latenti che sfociano occasionalmente in violenti conflitti locali. Tra il 2020 e il 2021 tre attacchi di natura jihadista nella località di Kafolo, 25 km a sud del Burkina Faso,

⁴⁸ Consulenza legale in materia di diritti diritto dell'immigrazione, con specifico riferimento alla detenzione amministrativa dei migranti.

⁴⁹ Borlizzi, “La Nigeria è un paese sicuro”; Osservatorio sull'accoglienza diffusa di migranti e rifugiati, 30 Marzo 2023. <https://comune-info.net/la-nigeria-e-finalmente-un-paese-sicuro/>

⁵⁰ DFEA, Consigli di viaggio - Côte d'Ivoire, 9 maggio 2023.

hanno provocato più di una decina di vittime e reso evidente l'instabilità nelle zone di frontiera e la conseguente minaccia terroristica nel Nord del Paese. In Costa d'Avorio i diritti delle donne e sono fortemente minati, infatti, nonostante nel 1995 abbia aderito alla Convenzione sul consenso al matrimonio, l'età minima per contrarre matrimonio e la registrazione dei matrimoni del 1962⁵¹, ed esista una legge nazionale⁵² che prevede l'età minima di diciotto anni per la donna e venti anni per l'uomo, il matrimonio forzato è una prassi tradizionale consolidata. La promessa sposa rimane nel nucleo familiare fino al raggiungimento dell'età minima per andare a vivere con il marito, che nel frattempo paga la famiglia per il suo mantenimento, trasformando la donna in una merce di scambio. Inoltre, sebbene la legge nazionale preveda l'istruzione gratuita dai sei a sedici anni, il tasso di non iscrizione è molto elevato, circa del 23% durante la scuola primaria e del 41% durante la scuola secondaria. La maggior parte sono donne, costrette ad abbandonare la scuola in giovane età a causa di gravidanze, matrimoni precoci o forzati o perché vittime di abusi⁵³. La migrazione dalla Costa d'Avorio è caratterizzata da una larga componente femminile e secondo i dati del Cruscotto Immigrazione del Ministero dell'Interno la maggior parte dei migranti sbarcati sulle coste italiane nel 2023 proviene proprio dalla Costa d'Avorio⁵⁴. In conclusione, la Costa d'Avorio può essere considerato un Paese che presenta sfide in termini di sicurezza e stabilità, dettate dalla forte instabilità politica, dalla criminalità organizzata e dalla violazione dei diritti umani. Per queste ragioni è insensato che venga considerato un Paese di origine sicura.

2.3 Decreto legislativo 113/2018: il “Decreto Sicurezza I”

In Italia, le misure securitarie di contenimento dei flussi migratori sono state potenziate dal Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni

⁵¹ Entrata in vigore nel 1964.

⁵² Legge n. 64-375 del 7 ottobre 1964, modificata dalla legge n. 83-800 del 2 agosto 1983 inserita nel Codice Civile.

⁵³ CIR Rifugiati; UNHCR; Costa D'Avorio; marzo 2021. <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/03/Scheda-Costa-D'Avorio.pdf>

⁵⁴ PiuCultur Silvia Proietti; Paesi di origine sicuri: 4 nuovi nell'aggiornamento del 2023; 11 aprile 2023.

dalla Legge 1° dicembre 2018, n.132 (cd. Decreto Salvini I). Attraverso l'istituzione di misure di gestione del fenomeno migratorio e attraverso una notevole riduzione dei servizi offerti, il “Decreto sicurezza I”⁵⁵ ha radicalmente modificato il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e la protezione internazionale.

Elemento decisivo introdotto dal suddetto d.lgs. è la “riforma di procedure accelerate”, ossia la sottoposizione ad una procedura accelerata di esame della domanda di protezione internazionale, la quale provoca una riduzione del proprio diritto di difesa dinanzi alla Commissione⁵⁶. Nel caso di procedura accelerata, l'esame della domanda di asilo viene svolto di norma in sette o quattordici giorni, e nella maggior parte dei casi appena il soggetto giunge in Italia, ossia nei luoghi di frontiera⁵⁷. Nella situazione in cui un richiedente asilo è appena giunto in un territorio UE è presumibile il fatto che non gli vengano fornite tutte le informazioni necessarie per sostenere l'intervista presso la Commissione territoriale, elemento che nuoce gravemente la possibilità che possa esporre nella sua totalità gli elementi che poi verranno esaminati per quanto concerne la sua richiesta di asilo.

Il decreto-legge 113/2018 introduce alcuni importanti elementi, che verranno di seguito analizzati, tra cui: il trattenimento a scopo identificativo del richiedente asilo, le procedure di frontiera, la definizione dei Paesi di origine sicuri, le questioni della manifesta infondatezza e della domanda reiterata.

2.3.1 Il trattenimento a scopo identificativo del richiedente asilo

Il trattenimento del richiedente protezione internazionale, per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza, è sancita dall'art. 3 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113⁵⁸. Il suddetto articolo sancisce *“il richiedente può essere altresì trattenuto, per il tempo strettamente necessario, e comunque, non superiore a*

⁵⁵ Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113.

⁵⁶ Direttiva 2013/32/EU art. 31 par. 8 e par. 9.

⁵⁷ Fachile, Massimi, Leo; “Le nuove procedure accelerate: lo svilimento del diritto di asilo”, *Questione Giustizia*; 03 Novembre 2019. https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php

⁵⁸ Il quale modifica l'art. 6 comma 3-bis, d.lgs. 18 agosto 2015 n.142.

trenta giorni, in appositi locali presso le strutture di cui all'articolo 10-ter, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per la determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza. Ove non sia stato possibile determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza, il richiedente può essere trattenuto nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con le modalità previste dal comma 5 del medesimo articolo 14, per un periodo massimo di centottanta giorni.” I richiedenti asilo trattenuti a scopo identificativo sono sottoposti a procedura accelerata⁵⁹, il che significa che entro 7 giorni dall'invio degli atti da parte della Questura saranno intervistati dalla Commissione⁶⁰, la quale darà risposta riguardo la richiesta di asilo nei successivi due giorni⁶¹ e nel caso di diniego potranno presentare ricorso entro 15 giorni⁶².

Tale disciplina risulta in evidente contrasto con gli artt. 3 e 13 della Costituzione italiana, i quali sanciscono che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali dinanzi alla legge, indifferentemente se siano cittadini italiani o stranieri, inoltre, sanciscono il diritto inviolabile di libertà personale⁶³, come verrà poi analizzato nel seguente capitolo.

2.3.2 Le procedure di frontiera

All'art. 9 del decreto-legge n.113⁶⁴ vengono sancite le “Disposizioni in materia di domanda reiterata e di domanda presentata alla frontiera”. La procedura accelerata, secondo il comma 1-ter, si applica “*al richiedente che presenti la domanda di protezione internazionale direttamente alla frontiera o nelle zone di transito [...] dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli [...]*” e nei casi in cui il richiedente provenga da un Paese di origine sicuro⁶⁵. La procedura di frontiera consiste, quindi, in una procedura accelerata, la quale, come

⁵⁹ Art.28-bis comma 1 che richiama l'art.28 comma 1 lett. C dl. 113/2018.

⁶⁰ Art. 28-bis c.1 d.lgs. 25/2008.

⁶¹ Art. 28 c.1 lett. C d.lgs. 25/2008.

⁶² Art.35-bis c.2 d.lgs 25/2008.

⁶³ Artt. 3 e 13 Costituzione Italiana.

⁶⁴ Il quale modifica l'art. 28-bis del d.lgs 25/2008, norma che si occupa delle procedure accelerate.

⁶⁵ Art.28 c. 1 lett. C-ter d.lgs 25/2008.

è stato precedentemente articolato, si compone di: un'audizione in Commissione entro 7 giorni e l'adozione della decisione entro 2 giorni. Il ricorso in questo caso è previsto entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento⁶⁶. La principale criticità di tale disciplina è il significato che si attribuisce al concetto di “elusione delle frontiere”, infatti, si deve limitare ai soli casi in cui il richiedente non si presenti spontaneamente ai controlli di frontiera e non come violazione delle norme di ingresso, dato che la quasi totalità dei richiedenti asilo sono privi di passaporto o visto di ingresso⁶⁷.

2.3.3 I paesi di origine sicuri

L'art. 7-bis⁶⁸ del dl 113/2018 introduce il concetto di Paesi di origine sicuri, comportando una delle più rilevanti novità del decreto-legge. Come è stato ampiamente analizzato nei paragrafi precedenti⁶⁹, l'elenco dei Paesi di origine sicuri deve essere aggiornato periodicamente e notificato alla commissione europea, inoltre, i criteri per la definizione di uno Stato come sicuro e della sua inclusione nell'elenco, devono basarsi su informazioni ottenute dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e dalle altre organizzazioni internazionali competenti. L'introduzione di tale concetto comporta un estremo svilimento dell'asilo che passa attraverso lo slittamento della protezione da un piano individuale a uno collettivo e uno svuotamento di fatto della possibilità di accedere alla protezione⁷⁰. Colui che giunge da un Paese di origine sicuro vedrà la sua domanda posta come esame prioritario⁷¹ e può essere considerata come manifestamente infondata⁷². La Questura trasmette tutta la documentazione alla

⁶⁶ Art. 35-bis c.3 lett.d d.lgs. 25/2008.

⁶⁷ Fachile, Massimi, Leo, “Le nuove procedure accelerate: lo svilimento del diritto di asilo”, *Questione Giustizia*, 03 Novembre 2019. https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php

⁶⁸ Trasfuso nell'art.2 bis d.lgs. 25/2008.

⁶⁹ In particolare nel paragrafo 2.1 della medesima trattazione

⁷⁰ Fachile, Massimi, Leo, “Le nuove procedure accelerate: lo svilimento del diritto di asilo”, *Questione Giustizia*; 03 Novembre 2019. https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php

⁷¹ Art. 28 c.1 lett. C-ter d.lgs 25/2008.

⁷² Art. 28-ter c.1 lett. B d.lgs 25/2008.

Commissione territoriale, la quale adotta la decisione entro cinque giorni⁷³, nel caso in cui la domanda sia presentata in frontiera, l'audizione in Commissione avverrà entro 7 giorni e l'adozione della decisione entro 2 giorni. Il ricorso in questo caso può avvenire entro 15 giorni dalla notifica del provvedimento⁷⁴. Il provvedimento non ha effetto sospensivo automatico nei casi di diniego per manifesta infondatezza, la quale può derivare dalla provenienza del richiedente da un Paese definito di origine sicuro⁷⁵.

2.3.4 La manifesta infondatezza

La manifesta infondatezza è un'altra norma rilevante introdotta dal decreto-legge 113/2018⁷⁶, descritta all'art. 28-ter del decreto legislativo 25/2008, il quale elenca una serie di casi in cui si possa dichiarare la manifesta infondatezza della domanda di protezione internazionale. Inizialmente l'unica ipotesi in cui si potesse dichiarare la manifesta infondatezza era il caso in cui il richiedente avesse dichiarato *“esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale”*⁷⁷. La Commissione Nazionale⁷⁸ ha precisato che è necessario che la decisione sia adottata all'unanimità dalla Commissione territoriale, per giungere ad un rigetto per manifesta infondatezza, e che non possa riguardare categorie vulnerabili⁷⁹. L'audizione in Commissione, nel caso di manifesta infondatezza, è prevista entro 14 giorni e l'adozione della decisione da parte di quest'ultima deve avvenire entro 4 giorni⁸⁰. Il ricorso da parte del richiedente è previsto entro 15 giorni dalla notifica del provvedimento⁸¹ e la

⁷³ Art. 28 bis c.1 bis d.lgs 25/2008.

⁷⁴ Art. 35-bis c. 2 d.lgs 25/2008.

⁷⁵ Art. 35-bis c.4 d.lgs 25/2008.

⁷⁶ Art. 7-bis, comma 1 lett. f, in sede di conversione.

⁷⁷ Art. 28-bis d.lgs 25/2008.

⁷⁸ Nella circolare del 30 luglio 2015.

⁷⁹ Art.17 d.lgs 142/2015.

⁸⁰ Art. 28-bis c. 2 lett a d.lgs 25/2008.

⁸¹ Art. 35-bis c. 2 d.lgs 25/2008.

sospensiva non è automatica ma concedibile⁸². I casi di manifesta infondatezza, elencati dall'art.28-ter del decreto legislativo, sono molteplici:

Al comma 1 lett. b) si introduce l'ipotesi di manifesta infondatezza del richiedente che “[...] proviene da un Paese designato di origine sicuro”.

Al comma 1 lett. c) si introduce il caso in cui il richiedente ha “[...] rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti e contraddittorie o palesemente false, che contraddicono informazioni verificate sul Paese di origine”.

Al comma 1 lett. d) viene descritto il caso in cui il richiedente “[...] ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi o omettendo informazioni o documenti riguardanti la sua identità o cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente”.

Il comma 1 lett. e) probabilmente è il caso più controverso. Di fatto dichiara la manifesta infondatezza nel caso in cui il richiedente “[...] è entrato illegalmente nel territorio nazionale, o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno, e senza giustificato motivo non ha presentato la domanda tempestivamente rispetto alle circostanze del suo ingresso”. La seguente ipotesi investe una gamma molto più ampia di soggetti rispetto alle precedenti, visto che molti soggetti vivono in territorio italiano senza disporre della documentazione necessaria come il permesso di soggiorno, e la richiesta di domanda di asilo è rallentata dalla barriera linguistica o da timori infondati. È quindi di dubbia interpretazione la locuzione “senza giustificato motivo” e il termine “tempestivamente” in quanto non esplica un arco temporale ben determinato, di fatto è soggetto alle singole interpretazioni⁸³.

2.3.5 La domanda reiterata

⁸² Art. 35-bis c. 3 lett c e c. 4 d.lgs 25/2008.

⁸³ Fachile, Massimi, Leo, “Le nuove procedure accelerate: lo svilimento del diritto di asilo”, *Questione Giustizia*, 03 Novembre 2019. https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php

L'art. 9 del decreto-legge 113/2018⁸⁴ ha apportato una riforma all'istituto della domanda reiterata, la quale incide notevolmente sull'effettivo esercizio del diritto di accedere alla procedura di asilo. L'art. 29 del decreto legislativo 25/2008 prevede due casi in cui la Commissione può dichiarare inammissibile una domanda di protezione internazionale: al comma 1 lett. a) *“il richiedente è stato riconosciuto da uno Stato firmatario della Convenzione di Ginevra e possa ancora avvalersi della protezione”* e alla lett. b) *“il richiedente ha reiterato identica domanda dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione stessa senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine”*. Il compito di individuare i casi da sottoporre al giudizio di ammissibilità è affidato al Presidente della Commissione territoriale, che dunque svolge un cosiddetto *“esame preliminare”*⁸⁵, senza l'effettiva presenza e audizione del richiedente. La sua valutazione è di competenza della Commissione territoriale in composizione collegiale⁸⁶, la quale adotta l'eventuale decisione di inammissibilità. Prima del decreto legislativo 113/2018, il Presidente aveva l'obbligo di avvisare il richiedente protezione internazionale che si stava svolgendo un esame preliminare⁸⁷ riguardo una dichiarazione di inammissibilità. Il richiedente, entro 3 giorni, aveva il diritto di inviare la documentazione necessaria per integrare e illustrare nuovi elementi posti alla base della sua domanda di asilo, diritto ora di fatto abrogato. Il ricorso può essere impugnato dinnanzi al Tribunale civile entro 30 giorni dalla notifica⁸⁸. Rilevante modifica apportata, sempre dal medesimo decreto-legge, è relativa al diritto del richiedente di attendere in Italia la decisione del tribunale civile in merito alla propria richiesta di sospensiva⁸⁹. Nel caso di inammissibilità, il richiedente ha diritto di permanere in Italia fino al deposito del ricorso, è stato invece abrogato il suo diritto di attendere, sul territorio nazionale, la decisione del giudice sull'istanza cautelare. Quest'ipotesi è da considerarsi illegittima in quanto contraria all'art.41 della direttiva 2013/32/UE, il quale prevede l'impossibilità di attendere sul territorio nazionale la decisione del

⁸⁴ Che ha modificato gli artt. 7, 28, 29 e 29-bis del d.lgs. 25/2008.

⁸⁵ Art. 29 c.1-bis.

⁸⁶ Art. 29 c. 1 d.lgs. 25/2008.

⁸⁷ Art. 29 c.1-bis.

⁸⁸ Art. 35-bis c. 2 d. lgs. 25/2008.

⁸⁹ Art. 35-bis c.5 d.lgs. 25/2008.

giudice in merito all'istanza cautelare solo in ipotesi tassative che non comprendono quella di domanda reiterata.

In conclusione, le norme introdotte dal decreto-legge 113/2018 hanno, la capacità di svuotare il diritto di asilo, complicando ulteriormente il conseguimento della protezione internazionale, condannando i cittadini stranieri, giunti sul territorio UE, ad una condizione di subalterna irregolarità⁹⁰.

2.4 Il decreto 130/2020 e la legge 5 maggio 2023

Il sopra analizzato decreto-legge 113/2018 è stato sottoposto ad un sostanziale processo di revisione ed in data 18 dicembre 2020 il Senato ha approvato la conversione in legge del decreto immigrazione 130/2020⁹¹, che di fatto modifica i precedenti “decreti sicurezza”, i quali, come già analizzato, hanno radicalmente modificato la legislazione italiana in materia di accoglienza e asilo. Gli elementi introdotti del decreto-legge 113/2018 sopra analizzati rimangono invariati, ne vengono però introdotti di nuovi dal decreto 130/2020, le cui novità e le successive trasformazioni apportate dalla recente legge 5 maggio 2023 n.50⁹², verranno analizzate nel seguente paragrafo.

2.4.1 La protezione speciale

La modifica più sostanziale è stato il ripristino del “permesso per motivi umanitari⁹³”, abrogato nel 2018 dal Decreto Salvini. La sua abrogazione entrava in forte contrasto con l'art. 10 della Costituzione che sancisce il diritto di asilo di tutti i migranti, i quali non possono esercitare le loro libertà democratiche nel loro Paese di origine. Questo tipo di permesso permetteva a coloro che non rientravano nella

⁹⁰ Fachile, Massimi, Leo, “Le nuove procedure accelerate: lo svilimento del diritto di asilo”, *Questione Giustizia*, 03 Novembre 2019. https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php

⁹¹ Decreto-legge 21 ottobre 2020, n.130.

⁹² Legge 5 maggio 2023, n. 50.

⁹³ Previsto dal Testo unico sull'immigrazione del 1998.

categoria di rifugiato o di coloro che non potevano ricevere la protezione internazionale, di ottenere il permesso di soggiorno per motivi umanitari, presentando seri motivi. La protezione speciale poteva essere convertita in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Potevano inoltre essere convertiti in permessi di soggiorno per motivo di lavoro “*ove ne ricorrano i requisiti*”⁹⁴ anche i seguiti permessi di soggiorno: per calamità, per residenza elettiva, per acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide, per attività sportiva, per lavoro di tipo artistico, per motivi religiosi, per assistenza di minori.

La recente legge 5 maggio 2023 n.5⁹⁵ sopprime la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per protezione speciale, per calamità e per cure mediche in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Viene inoltre soppressa la possibilità di rilasciare permessi di soggiorno per protezione speciale quando sia stata presentata domanda per un'altra tipologia di permesso di soggiorno.

2.4.2 L'espulsione

Il decreto 130/2020 introduceva inoltre il principio di non respingimento o rimpatrio verso uno Stato in cui i diritti umani siano violati in maniera sistematica e in cui il richiedente potrebbe subire trattamenti inumani o degradanti o tortura⁹⁶. Inoltre, non erano ammesse espulsioni e respingimenti “*qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale ovvero in ordine di sicurezza pubblica*”.

A riguardo, la legge 5 maggio 2023 ha introdotto la cessazione dello status di rifugiato e del godimento della protezione internazionale⁹⁷ nel caso in cui il

⁹⁴ Art. 1 comma 1 lett. b) d.l. 130/2020 modifica l'art. 6 comma 1 bis d.lgs. 25 luglio 1998.

⁹⁵ Art. 7 d.l. 20/2023.

⁹⁶ Art. 1 d.l. 130/2020 modifica art. 19 comma 1.1 d.lgs. 25 luglio 1998.

⁹⁷ Art. 9 ter d.l. 20/2023.

richiedente rientri nel Paese di origine, anche per breve durata, se non giustificato da gravi e comprovati motivi.

In conclusione, il nuovo decreto mina ulteriormente i diritti dei migranti, già fortemente precari, compiendo un ulteriore passo in dietro per quello che dovrebbero essere le garanzie dei richiedenti asilo.

CAPITOLO III

APPLICAZIONE DELLA NOZIONE NEL CASO CONCRETO E SUE CRITICITA'

3.1 La sentenza *Khlaifia e altri contro Italia*

Il concetto di Paese di origine sicuro è stato interpretato e ulteriormente definito dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), la quale ha posto la sua attenzione a casi relativi al potenziale rischio di trattamento inumano o degradante per i richiedenti protezione internazionale che sono stati espulsi o rimpatriati nel loro Paese di origine⁹⁸.

Il caso *Khlaifia e a. c. Italia* riguarda l'espulsione collettiva di tre cittadini tunisini dal territorio italiano. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha affermato che un'espulsione senza un esame approfondito delle circostanze individuali e senza garanzie procedurali, compreso il colloquio personale, aumenta il rischio di respingimento indebito. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha condannato l'Italia per la violazione dell'art. 5 CEDU (diritto alla libertà e alla sicurezza) e dell'art. 13 CEDU (diritto ad un ricorso effettivo) dopo il trattenimento illegittimo dei tre ricorrenti.

La vicenda è accaduta nel 2011 quando, tra il 16 e il 17 settembre 2011. Tre cittadini tunisini dopo aver lasciato il loro Paese a bordo di un'imbarcazione di fortuna allo scopo di raggiungere le coste italiane, furono intercettati dalla guardia costiera italiana e portati al porto dell'isola di Lampedusa. I ricorrenti furono trasferiti al Centro di Soccorso e Prima Accoglienza (CSPA) dell'isola dove gli furono dati i primi soccorsi e dove le autorità procedettero con l'identificazione. I tre, sistemati in un settore del centro riservato a Tunisini adulti, denunciarono di aver dovuto dormire per terra a causa della scarsità di letti disponibili, in spazi sovraffollati e sporchi, senza possibilità di avere contatti con l'esterno. Pochi giorni dopo il loro arrivo scoppiò una violenta rivolta tra migranti all'interno del CSPA. I luoghi

⁹⁸ European union agency for asylum, Applying the concept of safe countries in the asylum procedure pag 19, 2022.

comuni furono devastati da un incendio e i ricorrenti furono trasferiti al parco sportivo di Lampedusa, dove passarono una notte. Al mattino seguente riuscirono a raggiungere il centro di Lampedusa dove iniziarono, insieme ad altri circa 1800 migranti, delle manifestazioni di protesta, fermate poco dopo dalla polizia. I ricorrenti furono ricondotti nel CSPA e poi trasferiti all'aeroporto di Lampedusa dove la mattina seguente furono imbarcati in aerei con destinazione Palermo, trasferiti poi per alcuni giorni a bordo delle navi Vincent e Audacia, con circa altre 340 persone. Tra il 27 e il 29 settembre i ricorrenti furono condotti all'aeroporto per essere rimpatriati in Tunisia. Prima di essere rimpatriati furono ricevuti dal console della Tunisia, il quale si sarebbe limitato a registrare i loro dati anagrafici⁹⁹. Nel loro ricorso i ricorrenti hanno dichiarato che non gli fu mai stato rilasciato alcun documento. Il Governo ha tuttavia emanato tre decreti di respingimento datati 27 e 29 settembre 2011, adottati nei confronti dei ricorrenti, i quali si sono rifiutati di firmare¹⁰⁰.

Basandosi sull'articolo 3 della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo (divieto di trattamenti inumani e degradanti) i ricorrenti hanno lamentato le condizioni di detenzione nel centro di accoglienza e a bordo delle navi. Essi hanno affermato che la loro detenzione era contraria all'art. 5 comma 1 (diritto alla libertà e alla sicurezza), art. 5 comma 2 (diritto di essere prontamente informati dei motivi della privazione della libertà) e all'art. 5 comma 4 (diritto a una decisione sulla legittimità della detenzione). Basandosi sull'art. 13 (diritto ad un ricorso effettivo), hanno inoltre affermato di non aver disposto di un ricorso nazionale effettivo per denunciare la violazione dei loro diritti. Infine, i ricorrenti hanno sostenuto di essere stati oggetto di un'espulsione collettiva, vietata ai sensi dell'art. 4 del protocollo n. 4 (divieto di espulsione collettiva degli stranieri)¹⁰¹.

⁹⁹ Conformemente agli accordi italo-tunisini conclusi nell'aprile 2011 (paragrafi 36-40 *infra*).

¹⁰⁰ Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata e rivista da Rita Carnevali, assistente linguistico, e dalla dott.ssa Martina Scantamburlo funzionario linguistico, European court of human rights, Corte di cassazione, Causa Khlaifia e altri c. Italia (ricorso n.16483/12) sentenza: Strasburgo 15 dicembre 2016.

https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Khlaifia_e_altri_c_Italia.pdf

¹⁰¹ European Union Agency for Asylum, Khlaifia and Other v Italy, 15 december 2016;

<https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=703>

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha condannato l'Italia alla violazione dell'art. 5 CEDU (diritto alla libertà e alla sicurezza) per il trattenimento illegittimo dei tre ricorrenti, e all'art. 13 CEDU (diritto ad un ricorso effettivo). Questa sentenza è la prima ad aver condannato l'illegittimità della detenzione dei migranti all'interno dei centri di prima accoglienza italiani¹⁰². La sentenza della Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, avvenuta il 15 dicembre 2016, oltre ad aver condannato l'Italia per tale vicenda, avendo stabilito che il trattenimento dei ricorrenti era privo di base legale, ha stabilito che il sistema giuridico italiano non offriva ai ricorrenti la possibilità ad un ricorso effettivo circa la legalità della detenzione¹⁰³.

Dopo la sentenza è stato avviato un processo di monitoraggio dell'attuazione della decisione della Corte presso il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Questo processo mira a sorvegliare le azioni intraprese dal Governo italiano per fare in modo che violazioni simili non vengano ripetute. Per il caso *Khlaifia* è stata assegnata una procedura di supervisione rafforzata, dove il Comitato dei Ministri svolge un ruolo attivo nel monitoraggio dell'esecuzione, in particolare attraverso la revisione dei casi dei *Committee of Ministers Human Rights Meetings*¹⁰⁴. È ora presente una revisione annuale circa le misure adottate.

3.1.1 Illegittimità dell'approccio *hotspot*

I cosiddetti punti di crisi, o *hotspot*, sono stati istituiti a partire della fine del 2015, in seguito agli impegni presi dallo Stato italiano in merito all'Agenda europea sulla migrazione¹⁰⁵, la quale sancisce un approccio globale in merito alla gestione della migrazione, istituendo, appunto, i punti di crisi. L'approccio *hotspot* è utilizzato per identificare e classificare i cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale, i quali saranno indirizzati a procedure di accoglienza oppure a procedure di

¹⁰² ASGI, *Detenzione in Centri di Accoglienza*; 2017.

¹⁰³ *Questione Giustizia*, *L'attualità del caso Khlaifia*. Gli hotspot alla luce della legge 132/2018, 16 settembre 2019.

¹⁰⁴ CILD, *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: quando la condanna non basta*, 5 marzo 2020.

¹⁰⁵ Presentata il 13 maggio 2015 dalla Commissione europea.

rimpatrio. Tale approccio prevede una fase di identificazione, che consiste in rilievi fotodattiloscopici¹⁰⁶ e relativi riscontri nelle banche dati internazionali. Al contempo, lo straniero deve essere informato sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di riallocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito¹⁰⁷. Al fine di garantire la legittimità di queste misure nell'ambito dell'ordinamento interno, l'art. 17 del decreto-legge n.13/2017 ha introdotto una nuova disposizione in base alla quale *“lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggi in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi [...]”*¹⁰⁸.

In base all'art. 3 della legge 132/2018, il trattenimento a fini identificativi dei richiedenti protezione internazionale presso gli *hotspot* deve avvenire *“per il tempo strettamente necessario e comunque per un periodo non superiore a 30gg”*, qualora 30 giorni non siano sufficienti per determinare l'identità e la cittadinanza del richiedente, quest'ultimo può essere trattenuto in un centro di permanenza per il rimpatrio per un periodo massimo di 180 giorni. L'art.4, dichiarando che la detenzione degli stranieri in attesa della convalida è sufficiente avvenga in *“luoghi idonei”*, produce una potenziale moltiplicazione e diffusione dei luoghi finalizzati al trattenimento, andando di fatto ad impattare sulla qualità dei diritti dei cittadini stranieri¹⁰⁹. Le norme che consentono il trattenimento fuori da un centro di permanenza per i rimpatri sono viziate da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 comma 1 Cost. a causa della violazione dell'art.10 della direttiva 2013/33/EU, il quale prescrive che il trattenimento del richiedente asilo può avvenire soltanto in appositi centri di permanenza temporanea¹¹⁰. Inoltre, anche le nuove norme che istituiscono il trattenimento per la determinazione o la verifica

¹⁰⁶ Ai fini del rispetto degli articoli 9 e 14 del regolamento Eurodac.

¹⁰⁷ Parlamento Italiano, Camera dei deputati, I punti di crisi (c.d. “hotspot”), 11 marzo 2021. https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_i_punti_di_crisi_c_d_hotspots_.html

¹⁰⁸ Art. 10-ter, d.lgs. n. 286/1998.

¹⁰⁹ Questione Giustizia, L'attualità del caso Khlaifia. Gli hotspot alla luce della legge 132/2018, 16 settembre 2019.

¹¹⁰ ASGI, Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, 15 ottobre 2018.

dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo, che spesso è privo di documenti, appaiano viziate di manifesta illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, comma 1 e 177, comma 1 Cost., perché incompatibile con l'art.15 della direttiva rimpatri 2008/115/CE, la quale limita i casi di trattenimento al pericolo di fuga e a comportamenti che ostacolano il rimpatrio¹¹¹. La classificazione dei cittadini stranieri in richiedenti protezione e non richiedenti protezione, all'intero degli *hotspot*, avviene, oltre che considerando i dati personali del soggetto, sulla base della nazionalità, applicando procedure accelerate e differenziate in base al Paese di origine, seguendo il decreto-legislativo 25/2008 che ha inserito nella legislazione nazionale una lista di Paesi di origine sicuri. Infine, la possibilità di valutare direttamente in frontiera e in maniera accelerata le domande di asilo potrebbero ulteriormente diminuire il tasso di consapevolezza e preparazione dei richiedenti della pratica burocratica, inoltre i contatti con operatori legali, organizzazioni solidali, avvocati e attivisti è profondamente limitato¹¹².

Nonostante l'esito del caso *Khlaifia e a. c. Italia*, l'esito del trattenimento illegittimo negli *hotspot* continua ad avvenire. Poiché un cittadino straniero non può essere trattenuto, è necessario rendere effettivo l'esercizio della libertà di movimento dei richiedenti protezione internazionale, nelle fasi precedenti, durante e posteriori all'identificazione.

3.2 Principali criticità della nozione

La nozione di "Paese di origine sicuro" è un concetto che ha suscitato un dibattito intenso e controverso nel contesto dell'asilo e dei diritti umani. La sua applicazione solleva questioni fondamentali riguardanti l'effettiva tutela dei diritti fondamentali degli individui in cerca di protezione internazionale. Come più volte ribadito nel corso della trattazione, secondo questa definizione un Paese viene considerato sicuro se offre adeguate protezioni dei diritti umani e un sistema giuridico funzionale ai suoi cittadini e richiedenti, di conseguenza, i richiedenti asilo

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Questione Giustizia, L'attualità del caso Khlaifia. Gli hotspot alla luce della legge 132/2018, 16 settembre 2019.

provenienti da tali Paesi possono essere respinti sulla base dell'assunzione che non siano soggetti a gravi violazioni dei diritti umani e persecuzioni. L'applicazione della nozione può essere problematica, le valutazioni di un Paese possono essere influenzate da interessi politici o diplomatici, inoltre, possono essere ignorate situazioni di discriminazione sistematica o violazioni dei diritti umani non documentati o non palesemente evidenti.

3.2.1 Contrapposizione della nozione con la Costituzione italiana

L'articolo 3 della Costituzione italiana, il quale fa parte dei principi fondamentali che rappresentano i presupposti della nostra società e i suoi obiettivi, afferma che *“tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.”* Il medesimo articolo sancisce quindi il principio fondamentale di uguaglianza di tutti i cittadini, anche stranieri, e vieta la discriminazione. Se i richiedenti asilo provengono da un Paese che rientra nell'elenco di Paesi di origine sicura, nonostante la presenza di discriminazioni o violazioni dei diritti umani, rischiano di essere sottoposti a un trattamento differenziato in base solo alla provenienza, in violazione quindi dell'art. 3 della Costituzione. Se la definizione di Paese di origine sicuro viene applicata in modo discriminatorio nei confronti di determinati gruppi o nazionalità, potrebbe violare i principi di uguaglianza e di non discriminazione.

L'articolo 10 della Costituzione italiana cita *“l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge. [...]”* L'obiettivo dell'art. 10 è quello di garantire rifugio sicuro per coloro che subiscono persecuzioni o gravi violazioni dei diritti umani nel loro Paese d'origine. La definizione di Paese di origine sicuro, d'altro lato, potrebbe negare il

diritto d'asilo a individui che effettivamente necessitano protezione, sul presupposto che il loro Paese di origine sia "sicuro". Questa contrapposizione tra la tutela dei diritti umani e la corretta applicazione dell'art. 10 della Cost. solleva importanti problematiche. È fondamentale assicurare che la valutazione dei Paesi di origine sicuri non comprometta l'accesso alla richiesta di protezione internazionale quando ne è comprovata la reale necessità, garantendo la protezione dei loro diritti fondamentale, nonostante il Paese d'origine. La definizione di Paese di origine sicuro può, quindi, limitare l'applicazione del diritto d'asilo e la protezione dei diritti umani per coloro che giungono da un Paese definito "sicuro" nonostante siano effettivamente in pericolo nel Paese d'origine.

L'articolo 13 della Costituzione cita *"La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'Autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge."* Nel sopra citato caso Klahifia c. Italia è stato evidentemente violato l'art. 13 della Costituzione, data la detenzione dei ricorrenti in un centro di identificazione e successivamente su delle navi, violando di fatto la loro libertà personale. Questo caso sottolinea l'importanza del rispetto del diritto di accesso alla giustizia e del diritto di agire in giudizio per far valere i propri diritti. L'applicazione della nozione di Paese di origine sicuro, come è stato analizzato dal sopra citato caso, potrebbe comportare la detenzione o restrizione delle libertà personali dei richiedenti asilo provenienti da Paesi considerati sicuro, anche in assenza di un'approfondita valutazione dei singoli casi e di una motivazione giuridica adeguata.

In conclusione, la definizione di Paese di origine sicuro può entrare in contrasto con alcuni principi costituzionali. La Costituzione garantisce diritti fondamentali, come il diritto di asilo e il divieto di respingimento verso Paesi in cui l'individuo rischia persecuzioni o trattamenti inumani. Se la definizione in questione viene utilizzata in modo tale da limitare o negare tali diritti, sorge un conflitto con la Costituzione. La questione si basa sulla necessità di bilanciare l'obiettivo di gestire l'immigrazione con il rispetto dei diritti umani e delle norme costituzionali. La definizione di Paese di origine sicuro deve essere attentamente valutata e applicata

in modo coerente con i principi costituzionali al fine di evitare violazioni dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.

3.2.2 Contrapposizione della nozione con il diritto d'asilo

Sin dagli anni 90' i primi studiosi della nozione di Paese di origine sicuro hanno esposto le loro preoccupazioni a riguardo, considerando l'istituto in esame come "mezzo per garantire che i rifugiati non saranno mai in posizione di far valere il loro diritto legale alla protezione"¹¹³ e di conseguenza come "misure disperate"¹¹⁴. L'istituto di riferimento è, di fatto, considerato come uno strumento al servizio di politiche restrittive e di contenimento dei flussi migratori, andando a ridurre notevolmente il diritto di asilo per conto dell'interesse dello Stato in questione. Come definito dalla già citata circolare del Ministero dell'Interno del 18 dicembre 2018¹¹⁵ l'istituto in analisi è uno "strumento di semplificazione", utilizzando una lista di Stati considerati sicuri "*sulla base del loro ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale*".

Il diritto di asilo si caratterizza per la protezione dei singoli¹¹⁶, tutelandoli da condotte lesive dei diritti umani, ha quindi natura individuale. L'istituto di Paese di origine sicuro, per contro, si fonda su una valutazione di sicurezza per la maggioranza dei suoi cittadini, sminuendo di fatto il caso singolo. L'introduzione della nozione di Paese di origine sicuro rappresenta un processo di svillimento, restringimento e regressione del diritto di asilo¹¹⁷. Nello specifico, la dimensione individuale del diritto di asilo è frenata dal comma 2 dell'art. 2 del d.lgs. 25/2008, più volte citato all'interno della medesima trattazione, il quale pone i requisiti per

¹¹³ J.C. Hathaway e R. Alexander Neve, Making Refugee Law Relevant Again, A proposal for collectivised and Solution-oriented protection, in Harvard Human Rights Journal, vo. 10, p.115, 1997.

¹¹⁴ G.S: Goodwin-Gill, Safe country? Says who?, International Journal of Refugee law, vol.4 p.248, 1992.

¹¹⁵ Avente ad oggetto il d.l. 4 ottobre 2018 (convertito dalla l. 1 dicembre 2018, n. 132).

¹¹⁶ Come sancito dall'art. 10 c. 3 Cost.

¹¹⁷ Filippo Venturi. "il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di "paesi di origine sicuri" ad opera della l.13272018 di conversione del c.d. "decreto sicurezza" (d.l. 113/2018)", fascicolo n.2/2019 p.151.

cui uno Stato sia considerato di origine sicuro, tra cui deve essere dimostrabile “in via generale e costante” che non sussistano atti lesivi della persona, i quali darebbero luogo al riconoscimento della protezione internazionale. La dimensione individuale è quindi rovesciata dalla presunzione “generale” di sicurezza di quel Paese. Nell’ambito della richiesta di protezione internazionale le informazioni su un Paese considerato di origine sicuro creano presunzioni di manifesta infondatezza, creando *ex ante* un ostacolo all’esercizio del diritto di asilo. Al contrario, in una procedura ordinaria le informazioni utilizzate sono di origine *ex post*, impiegate per verificare la plausibilità delle dichiarazioni del richiedente. Il richiedente proveniente da un Paese di origine sicuro, com’è stato precedentemente analizzato, deve addurre a “gravi motivi”, mentre, ordinariamente, è sufficiente il “fondato timore” di atti lesivi della propria persona.

Inoltre, la motivazione di rigetto della domanda di asilo può non essere motivata¹¹⁸, dando risposte standardizzate dettate dal presupposto che il Paese da cui giunge il richiedente sia effettivamente sicuro, presunzione generale ed astratta, la quale non può entrare nello specifico del singolo caso. Per contro, il diritto dell’Unione Europea prevede l’obbligo di motivazione *de jure de facto*¹¹⁹, creando ulteriore contrasto con la definizione in esame. In conclusione, l’annullamento dell’efficacia sospensiva del ricorso compromette ulteriormente il diritto di asilo del richiedente, il quale rischia di non avere più alcun tipo di protezione contro l’espulsione ed allontanamenti, condannandolo a tornare in un Paese in cui incorrerebbe nel rischio di trattamenti lesivi per la persona, violando, quindi, anche il divieto di *refoulement*, sul quale si basa il diritto di asilo.

La disciplina in esame¹²⁰ risulta quindi limitare o negare l’accesso effettivo al diritto di asilo dei migranti, ponendo in secondo piano le circostanze individuali dei richiedenti asilo sulla base dell’assunzione che non hanno bisogno di protezione provenendo da un Paese considerato “sicuro”.

¹¹⁸ Art. 9 co. 2-bis d.lgs. 25/2008.

¹¹⁹ Direttiva 2013/32/UE art. 11 co. 2.

¹²⁰ Art. 7 bis d.l. 2018/113.

3.3 Opinione dell'UNHCR riguardo la nozione

L'UNHCR (Alto Commissariato della Nazioni Unite per i Rifugiati), ha espresso una serie di opinioni riguardo la nozione di Paese di origine sicuro all'interno del contesto delle norme internazionali per la protezione dei rifugiati. In una nota del 1991 ha definito l'istituto in esame come *“una riserva de facto incompatibile con la natura della protezione dei rifugiati”*¹²¹, consentendo l'esclusione a priori di un intero gruppo di persone dallo status di rifugiato, concetto fortemente in contrasto con la Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951 e del Protocollo relativo allo status dei rifugiati del 1967. L'organizzazione internazionale in questione sostiene che la nozione non deve essere utilizzata per giustificare il respingimento dei richiedenti protezione internazionale, sottolineando il fatto che ogni richiesta di asilo deve essere valutata individualmente, tenendo conto delle specifiche informazioni date del richiedente. Le persone le quali fuggono da persecuzioni, torture e gravi violazioni dei diritti umani dovrebbero essere in grado di presentare la propria richiesta di asilo e ottenere una valutazione equa e individuale, senza vedersi negato il diritto di cercare asilo e protezione. Inoltre, l'UNHCR non accetta l'argomento a volte presentato da alcuni Paesi che questa politica incoraggia i Paesi di origine a investire nei processi di democratizzazione, poiché l'uso della *“procedura di asilo”* è inappropriata per raggiungere la *“normalizzazione”*¹²². Tuttavia, l'UNHCR ammette che può essere utile dimostrare quali richiedenti asilo non abbiano validi motivi per chiedere protezione¹²³, pertanto, nella nota informativa, accetta che i Paesi stabiliscano presunzioni in relazione a determinati richiedenti in base al loro Paese di origine, a condizione che tali presunzioni *“si basino su valutazioni verificabili e attuali delle situazioni di fatto, siano confutabili e siano previste disposizioni per il singolo caso eccezionale”*¹²⁴. L'alto Commissario e il Comitato esecutivo dell'UNHCR in una nota del 1999 ha

¹²¹ UNHCR, Executive committee meetings; Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status EC/SCP/68, 26 July 1991.

¹²² UNHCR, Executive committee meetings; Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status EC/SCP/68, Para. 6, 26 July 1991.

¹²³ Ibidem.

¹²⁴ UNHCR; Executive committee meetings; Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status EC/SCP/68, Para. 9, 26 July 1991.

sottolineato che l'istituzione dell'asilo riveste un'importanza cruciale per la protezione internazionale dei rifugiati, affermando che nozioni quali “paese di origine sicuro”, “alternativa di volo interno” e “paese terzo sicuro”, dovrebbero essere applicate in modo appropriato, al fine di non comportare un rifiuto improprio dell'accesso alle procedure di asilo o creare violazioni del principio di *non-refoulement*.¹²⁵ Inoltre, la ricerca dell'UNHCR ha rivelato divergenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la formulazione delle liste di Paesi di origine sicuri, con la possibilità che i criteri di valutazione non siano del tutto coerenti da uno Stato all'altro rendendo difficile la realizzazione di un Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS).

In conclusione, l'UNHCR afferma che la nozione di Paese di origine sicuro non debba essere applicata in maniera automatica, deve essere presente un'analisi accurata e dettagliata dei singoli casi, tenendo conto delle specifiche condizioni nel Paese in questione quali: la stabilità politica, la presenza di conflitti o violenza e la capacità di quel Paese di garantire la protezione adeguata ai suoi cittadini.

¹²⁵ UNHCR, General Conclusion on International Protection No. 87 (L) – 1999; Note (j), 8 October 1999.

CONCLUSIONE

Questo elaborato ha cercato di ripercorrere la storia della nozione di Paese di origine sicuro, sia a livello Europeo che nazionale, concentrandosi sulle criticità della nozione e sulle difficoltà che essa comporta per un richiedente asilo che giunge da uno di questi Paesi di origine “sicuri”.

La prima parte di questa trattazione ha analizzato quelle che sono le origini comunitarie dell’istituto, partendo dalla nozione di protezione internazionale, fondamentale per la comprensione dell’istituto di Paese di origine sicuro e il diritto di asilo. Un richiedente protezione internazionale, il quale giunge da un Paese definito di origine sicuro, subirà un processo accelerato di esamina della sua richiesta, rischiando di non poter portare alla Commissione gli elementi necessari per confermare il suo timore a tornare nel suo Paese di origine, con il rischio di rimpatrio. La richiesta di protezione internazionale è strettamente collegata al cosiddetto Regolamento Dublino, strumento utilizzato per stabilire quale stato membro UE sia competente ad analizzare la domanda di protezione internazionale del richiedente. Nello specifico, il Regolamento n.604/2013 stabilisce che il Paese europeo di primo approdo sarà quello che dovrà prendere in carico la richiesta di asilo ed esaminarla. Questo può rappresentare un ulteriore danno ai diritti dell’immigrato, che si vede obbligato a dover soggiornare nel Paese di primo approdo fino all’arrivo dei documenti senza possibilità di spostarsi in un altro Paese, non considerando le volontà soggettive del richiedente. Un concetto fondamentale all’interno del diritto di asilo è il divieto di respingimento, o *non-refoulement*, sancito dalla Convenzione di Ginevra all’art. 33, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali all’art. 3 e dalla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti inumani o degradanti all’art. 3. Questo principio impone agli Stati di non respingere i rifugiati verso Paesi in cui rischierebbero di subire persecuzioni o gravi violazioni dei diritti umani, rappresentando un limite alla sovranità degli Stati. Dopo aver analizzato i concetti di protezione internazionale, Regolamento Dublino e il principio di *non-refoulement*, fondamentali per la comprensione del diritto di asilo e dei migranti si è potuto

passare a quello che è il fulcro della trattazione, ossia la definizione di Paese di origine sicuro.

La giurisprudenza europea, successivamente recepita all'interno dell'ordinamento nazionale, definisce un Paese di origine sicuro come un Paese in cui i cittadini o apolidi che risiedano stabilmente in esso non vedano lesi i loro diritti fondamentali, in cui non incontrano difficoltà tali da dover richiedere protezione. Per questa ragione si è voluto apporre un breve focus al caso della Nigeria e della Costa d'Avorio, Paesi recentemente aggiunti alla lista italiana di Paesi di origine sicuri, nonostante sia evidente che questi Paesi non garantiscano il pieno rispetto dei diritti umani ed un adeguato livello di protezione sociale, sanitaria ed economica ai suoi cittadini. L'inserimento di un Paese nelle liste nazionali implica che un richiedente, proveniente da un Paese di origine sicuro, non possa qualificarsi né per lo status di rifugiato né per la protezione sussidiaria, eccetto che il richiedente non dimostri che tornando nel Paese di origine possa incorrere in gravi forme di pericolo e persecuzione. Un richiedente che giunge da un Paese di origine sicuro verrà sottoposto ad una procedura accelerata di esame della richiesta di asilo e quindi un'abbreviazione dei tempi d'esame. La Commissione territoriale adotta una decisione entro 7 giorni dalla richiesta di asilo di un soggetto proveniente da un Paese di origine sicuro, rispetto alla decisione adottata dalla Commissione territoriale entro 33 giorni di una richiesta ordinaria. Il diritto di asilo di questi soggetti viene quindi messo in discussione, considerando le difficoltà linguistiche ed emotive cui va incontro un soggetto appena arrivato sul territorio. È evidente che una tale abbreviazione dei tempi d'esame riducano di gran lunga le possibilità che il soggetto in questione riesca a presentare tutta la documentazione necessaria nei tempi prestabiliti.

La giurisdizione comunitaria, la quale determina i fondamenti del concetto di Paese di origine sicuro nella Direttiva 2013/32/EU, stabilisce che la decisione di designare un Paese come di origine sicuro spetta alle competenze statali, solitamente questo compito spetta al Ministero dell'Interno o il Ministero delle Immigrazioni. Per questa ragione le varie liste nazionali possono variare di molto, in base alle condizioni politiche e sociali dei vari Stati, si evince dunque la mancanza di un'omogenea percezione della sicurezza a livello internazionale. Nonostante la

decisione sia nazionale gli organi competenti alla designazione di un Paese di origine sicuro nella lista devono tenere conto delle informazioni date da fonti attendibili quali: l'UNHCR, l'EASO, il Consiglio Europeo ed altre organizzazioni competenti in materia. Nello specifico caso italiano, la decisione di inserire un Paese nell'elenco è rimessa all'Esecutivo, con la possibile conseguenza che questa decisione rischi una politicizzazione.

Nella parte finale della trattazione si è voluto entrare nel concreto dell'applicazione della nozione di Paese di origine sicuro e le criticità che essa comporta. Il caso *Khlaifia e altri contro Italia* ha evidenziato la violazione da parte dello Stato italiano di alcuni articoli della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in particolare gli articoli 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo). Il caso descritto tratta la detenzione arbitraria di tre cittadini tunisini e successivamente la denuncia dei ricorrenti alla mancanza di un ricorso nazionale effettivo per il loro caso specifico. Questa sentenza è la prima ad aver condannato l'illegittimità della detenzione dei migranti all'interno dei centri di prima accoglienza in Italia. Nonostante la sentenza del caso descritto il trattenimento illegittimo negli hotspot italiani continua ad avvenire, minando ulteriormente i diritti dei migranti, già fortemente minati dalla legislazione nazionale.

Per evidenziare le criticità della nozione sono stati analizzati i punti di frizione della nozione in esame con il diritto di asilo e con la Costituzione italiana. Infatti, la nozione trova dei punti di conflitto con gli articoli 3, 10 e 13 della Costituzione italiana. La Costituzione italiana garantisce diritti fondamentali, come il diritto di asilo e il divieto di respingimento verso Paesi in cui l'individuo rischierebbe forme di persecuzione o trattamenti inumani. Come si è ampiamente discusso all'interno della trattazione la nozione di Paese di origine sicuro può minare e limitare tali diritti, entrando di fatto in contrasto con la Costituzione italiana. Inoltre, la nozione può entrare in conflitto con il diritto di asilo, citato nell'articolo 10 della Costituzione italiana e dall'articolo 14 della Dichiarazione Universale de Diritti dell'Uomo. L'istituto di Paese di origine sicuro è considerato come uno strumento al servizio di politiche restrittive e di contenimento dei flussi migratori, andando quindi a minare il diritto di asilo dei richiedenti. L'istituto in analisi si fonda su una valutazione di sicurezza generale del Paese in analisi, trascurando il singolo caso,

elemento fortemente in contrasto con il diritto di asilo, il quale si caratterizza per la protezione dei singoli e la valutazione caso per caso, avendo di fatto natura individuale.

Infine, si è esposta l'opinione di una delle più importanti organizzazioni internazionali in materia di immigrazione, l'UNHCR, che oltre ad avere forte impatto riguardo la valutazione della sicurezza dei singoli Paesi, agisce quotidianamente al rispetto dei diritti dei migranti. L'organizzazione internazionale in questione ha più volte espresso la sua opinione riguardo la nozione di Paese di origine sicuro, evidenziando come questa possa consentire l'esclusione a propri di un intero gruppo di persone dalla richiesta di protezione internazionale, scelta dettata dalla sola considerazione della provenienza dei richiedenti. Le persone le quali richiedono la protezione internazionale hanno diritto ad una valutazione equa ed individuale. L'opinione dell'UNHCR è quindi quella che debba avvenire un'analisi accurata dei singoli casi, in modo da evitare un'applicazione automatica della nozione.

In conclusione, è emerso che la nozione di Paese di origine sicuro si basi su presunzioni generalizzate, ignorando le circostanze individuali e rimettendo completamente ai richiedenti l'onore di ribaltare la presunzione di sicurezza del proprio Paese. La nozione può seriamente ledere i diritti dei migranti, nata come misura di contenimento dei flussi migratori, rischia di condurre alla negazione automatica della richiesta di asilo, mettendo a rischio la vita e la sicurezza dei richiedenti, i quali cercano protezione da violenze, persecuzioni o altre minacce reali.

ALLEGATI

ALLEGATO 1:

Tabella riassuntiva dei Paesi designati di origine sicuri da parte dei 22 stati membri UE che applicano tale giurisdizione.

L’asse orizzontale, in blu, rappresenta gli Stati che applicano il concetto di Paese di origine sicuro, l’asse verticale, in giallo, rappresenta i Paesi considerati di origine sicuri. Nel punto di incontro tra i due assi si trovano le caselle che rappresentano le combinazioni di Paesi considerati di origine sicuri e gli Stati membri UE che li considerano tali. Le politiche e le valutazioni per determinare se un Paese possa essere considerato di origine sicuro variano da Stato a Stato, inoltre, non essendo presente una giurisdizione che stabilisca una lista di “Paesi di origine non sicuri”, la determinazione di quali Paesi siano considerati sicuri può differire notevolmente. L’applicazione di queste politiche può variare nel tempo, pertanto, la tabella di seguito riportata rappresenta una situazione attuale, la quale potrebbe variare in futuro.

	AT	B E	HR	C Y	C Z	DK	E E	FR	D E	G R	H U	IS	IE	IT	L U	M T	N L	N O	S K	SI	S E	C H
AL	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓
DZ	✓		✓	✓	✓					✓				✓		✓					✓	
AM	✓			✓			✓	✓		✓							✓	✓				
AU					✓	✓						✓						✓	✓			
BD				✓						✓						✓				✓		
BJ	✓			✓						✓					✓	✓						✓
BA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓
BR																✓	✓					
CA					✓	✓					✓	✓				✓		✓	✓			
CH						✓					✓	✓						✓	✓			
CI														✓								

CV					✓			✓					✓	✓	✓							
KS	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓
EG				✓						✓					✓					✓		
EU						✓				✓	✓	✓			✓	✓	✓					✓
GA										✓					✓							
GB						✓					✓											
GM				✓									✓									
GE	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓
GH	✓			✓	✓				✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
JP						✓					✓				✓		✓	✓	✓			
IN		✓		✓	✓			✓		✓					✓	✓	✓					✓
IS					✓	✓					✓						✓	✓				
LI					✓	✓					✓	✓						✓				✓
MA	✓		✓	✓	✓					✓			✓		✓	✓		✓				
MD				✓	✓	✓		✓			✓						✓					✓
MN	✓			✓	✓	✓		✓								✓	✓			✓	✓	
ME	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓		
NA	✓																✓					
NG				✓									✓									
NO					✓	✓					✓	✓							✓			
NZ					✓	✓					✓	✓			✓			✓				
MK	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓
PK				✓							✓											
SN	✓			✓	✓					✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓			✓
RS	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓
US					✓	✓					✓	✓			✓	✓	✓	✓				
TG				✓						✓												

TN	✓		✓	✓	✓					✓			✓	✓	✓	✓	✓		
TR			✓							✓								✓	
UY	✓													✓					
ZA												✓				✓	✓		

Elaborazione dell'autore consultando i dati aggiornati 5 giugno 2023:

<https://whoiswho.euaa.europa.eu/safe-country-concept>

FONTI

BIBLIOGRAFIA:

Annex I of the recast APD <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Dve-2013-32-Asylum-Procedures.pdf>

ASGI, Detenzione in Centri di Accoglienza, 2017 <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/detenzione-centro-accoglienza-sentenza-khlaifia-italia/>

ASGI, Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, 15 ottobre 2018 https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf

Borlizzi, Osservatorio sull'accoglienza diffusa di migranti e rifugiati, La Nigeria è un paese sicuro, 30 Marzo 2023 <https://comune-info.net/la-nigeria-e-finalmente-un-paese-sicuro/>

CIR Rifugiati, UNHCR, Scheda Costa D'Avorio, marzo 2021 <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/03/Scheda-Costa-DAvorio.pdf>

Commissione Europea, Agenda europea sulla migrazione, 13 maggio 2015 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=es>

Consiglio dell'Unione Europea, Risoluzione del Consiglio sulle domande di asilo manifestamente infondate ("Risoluzione di Londra"), 30 novembre 1992

CSM Consiglio superiore della magistratura, La protezione internazionale: che cos'è <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/inserire-titolo-cos-e>

DFEA, Consigli di viaggio - Côte d'Ivoire, 9 maggio 2023 <https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/rappresentanze-e-consigli-di-viaggio/cote-d-ivoire/consigli-viaggio-cote-d-ivoire.html>

European Union Agency for Asylum, Applying the concept of safe countries in the asylum procedure, 2022 https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-12/2022_safe_country_concept_asylum_procedure_EN.pdf

European Union Agency for Asylum, Who is Who in International Protection in the EU+: Countries Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure <https://whoiswho.euaa.europa.eu/safe-country-concept>

European Union Agency for Asylum, Khlaifia and Other v Italy, 15 december 2016 <https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=703>

Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata e rivista da Rita Carnevali, assistente linguistico, e dalla dott.ssa Martina Scantamburlo funzionario linguistico, European court of human rights; Corte di cassazione, Causa Khlaifia e altri c. Italia (ricorso n.16483/12) sentenza: Strasburgo 15 dicembre 2016 https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Khlaifia_e_altri_c_Italia.pdf

Ministero dell'Interno, Manuale operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore dei richiedenti protezione internazionale, 2018 <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2018/08/SPRAR-Manuale-Operativo-2018-08.pdf>

Parlamento Italiano, Camera dei deputati, I punti di crisi (c.d. "hotspot"), 11 marzo 2021 https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_i_punti_di_crisi_c_d_hotspots_.html

Proietti Silvia, PiuCultur, Paesi di origine sicuri: 4 nuovi nell'aggiornamento del 2023, 11 aprile 2023 <https://www.piuculture.it/2023/04/paesi-di-origine-sicuri-4->

[nuovi-nellaggiornamento-del-2023/](#)

Questione Giustizia, Il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute implicative <https://www.questionegiustizia.it/speciale/articolo/il-decreto-interministeriale-sui-paesi-di-origine-sicuri-e-le-sue-ricadute-applicative-10740>

Questione Giustizia, L'attualità del caso *Khlaifia*. Gli *hotspot* alla luce della legge 132/2018: la politica della detenzione extralegale continua, 12 giugno 2019 https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-attualita-del-caso-khlaifia-gli-hotspot-alla-luc_12-06-2019.php

Questione Giustizia, Le nuove procedure accelerate: lo svilimento del diritto di asilo, 03 Novembre 2019 https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php

UNHCR, Parere consultivo sull'applicazione extraterritoriale degli obblighi di *non-refoulement* derivanti dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e dal suo protocollo del 1967, Ginevra, 2007 <https://www.refworld.org/cgi-bin/textis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513d1214>

UNHCR, Executive committee meetings, Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status EC/SCP/68, 26 July 1991 <https://www.unhcr.org/what-we-do/publications/background-note-safe-country-concept-and-refugee-status>

Venturi Filippo, L'istituto dei "Paesi di origine sicuri" e il decreto attuativo del 4 ottobre 2019: una "storia sbagliata", 18 novembre 2019 https://www.asgi.it/notizie/listituto-dei-paesi-di-origine-sicuri-e-il-decreto-attuativo-del-4-ottobre-2019-una-storia-sbagliata/#_ftn2

FONTI NORMATIVE:

Accordi italo-tunisini aprile 2011

<https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/12/processo-verbale-ministri-interni-aprile-2011.pdf>

Costituzione della Repubblica Italiana, 27 dicembre 1947

[https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/constituzione](https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/ costituzione)

Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1951

http://www.prefettura.it/FILES/docs/1176/Conv_Ginevra1951.pdf

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 https://www.echr.coe.int/documents/convention_ita.pdf

Convenzione contro la tortura e altri trattamenti inumani o degradanti del 1984

https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1987/1307_1307_1307/20150205/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1987-1307_1307_1307-20150205-it-pdf-a.pdf

Convenzione sul consenso al matrimonio, l'età minima per contrarre matrimonio e la registrazione dei matrimoni" del 1962

http://dirittiumani.donne.aidos.it/bibl_2_testi/b_patti_conv_protoc/e_altre_conv_e_protoc/d_conv_matrimonio/conv_consent_to_marriage.pdf

Decreto legge 130/2020

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/21/20G00154/sg>

Decreto legislativo 251/2007

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2008/01/04/007G0259/sg>

Decreto legislativo 25/2008

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2008/02/16/008G0044/sg>

Decreto legislativo 18/2014

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/03/07/14G00028/sg>

Decreto legislativo 113/2018

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/sg>

Decreto legislativo 286/1998

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1998/08/18/098G0348/sg>

Decreto legge 20/2023

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/03/10/23G00030/sg>

Direttiva 2013/32/EU <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=sk](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=sk)

Legge 50/2023 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/05/05/23G00058/sg>

Protocollo del 1967 relativo alla Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951

https://www.centroastalli.it/wp-content/uploads/2014/09/protocollo.relativo.allo_.status.di_.rifugiato.pdf

Regolamento Dublino (UE) n. 604/20137

<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF>