

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra: Diritto e politiche di immigrazione e asilo

L'istituto dei "Paesi di origine sicuri": analisi di un concetto in antitesi col diritto di asilo

Prof. Christopher Hein

RELATORE

Alessio Pasquali Matr. 086022

CANDIDATO

Anno accademico 2019/2020

Sommario

Introduzione	3
Prima parte – Lo status di rifugiato e la protezione internazionale	6
Capitolo I – La disciplina a livello internazionale	7
1.1. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani come stella polare del diritto d’asilo	7
1.2. La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati	7
1.3. Assenza di un diritto d’asilo convenzionalmente riconosciuto	13
Capitolo II – La normativa dell’Unione Europea	14
2.1. Il diritto primario	14
2.2. Il diritto derivato: le direttive Qualifiche e Procedure	19
Seconda parte – La nozione di Paese di origine sicuro	27
Capitolo I – Le basi giuridiche nella legislazione dell’Unione Europea e in quella italiana	28
1.1. La Direttiva Procedure (rifusione)	28
1.2. I cambiamenti apportati dal “Decreto Sicurezza I”: l’introduzione del concetto di Paese di origine sicuro	30
1.3. Conseguenze procedurali	32
Capitolo II – Profili critici	35
2.1. Un concetto in antitesi col diritto di asilo	36
2.2. Il decreto di individuazione dei Paesi di origine sicuri	39
Capitolo 3 – Le opinioni delle principali organizzazioni internazionali e ONG	43
3.1. UNHCR	43
3.2. European Union Agency for Fundamental Rights	44
3.3. Consiglio europeo per i rifugiati e gli esiliati	45
3.4. Euromed Rights, European Association for the defence of Human Rights e International Federation for Human Rights	47

3.5. Amnesty International	48
Terza parte – Analisi delle liste dei Paesi di origine sicuri nell’Unione Europea	50
Capitolo I – I Paesi di origine designati come sicuri	51
1.1. Raccolta delle liste degli Stati membri	51
1.2. Considerazioni	53
Capitolo II – La designazione dei Paesi di origine sicuri risponde a logiche emergenziali di contenimento dei flussi migratori? Analisi alla luce delle liste degli Stati membri	54
2.1. Analogie	55
2.2. Differenze	60
Conclusione	64
Bibliografia	67
Abstract	69

Introduzione

Negli ultimi anni, in particolare a seguito alla crisi migratoria del 2015, si è stati testimoni di una sempre maggiore politicizzazione del fenomeno migratorio. La gestione dei flussi di richiedenti asilo è entrata prepotentemente nel discorso politico nazionale ed europeo, assumendo la forma di una retorica emergenziale secondo la quale l'Europa sia sotto costante "invasione". Nonostante sia impossibile negare che, soprattutto nel 2015 e nel 2016 si sia verificato un numero elevatissimo di richieste di asilo nell'Unione Europea, una simile concezione può solo tradursi in politiche ledenti i diritti soggettivi dei richiedenti protezione internazionale.

Tra queste politiche, come si avrà modo di argomentare nel corso di questo lavoro, rientra quella dell'adozione, da parte degli Stati membri dell'Unione Europea, di una lista nazionale di Paesi di origine considerati sicuri. Mentre l'istituto dei Paesi di origine sicuri è da anni presente nell'ordinamento dell'Unione, in quello italiano è stato inserito solo recentemente, più precisamente nel 2018 tramite la legge 132/2018¹ di conversione del cd. "Decreto Sicurezza"², quest'ultimo fortemente voluto dall'allora Ministro dell'interno Matteo Salvini³. Anche il leader dell'altra parte politica al governo insieme alla Lega, Luigi Di Maio, ha accolto di buon grado il recepimento dell'istituto, dichiarando poi che l'adozione di una lista di Paesi di origine sicuri avrebbe ridotto il tempo di permanenza in Italia dei cittadini di tali Stati⁴. Come si vedrà nella seconda parte, la provenienza da un Paese di origine designato come sicuro si traduce in un regime procedurale di esame differenziato ed accelerato in prima istanza, e nell'annullamento dell'efficacia sospensiva del ricorso. Non incide quindi *direttamente* sui rimpatri. Tuttavia, questa dichiarazione non è del tutto errata, potendosi comunque parlare, in una certa misura, di riduzione della permanenza dei richiedenti per le suddette conseguenze procedurali. Piuttosto, l'affermazione di Di Maio risulta imprecisa, ma questa imprecisione non è, a parere di chi scrive, tanto da imputare a una mancata conoscenza del funzionamento della materia, quanto piuttosto all'anzidetta retorica emergenziale e sensazionalistica del fenomeno migratorio, per la quale ogni misura deve necessariamente e direttamente portare a una riduzione delle richieste di asilo.

Il presente elaborato provvederà, nella prima parte, a ricostruire in termini generali come è disciplinato il diritto di asilo a livello internazionale ed europeo esaminando i trattati e gli atti giuridici più rilevanti. Questa

¹ Legge 1 dicembre 2018, n. 132, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate.

² Decreto – legge 4 ottobre 2018, n. 113 Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata

³ Anche se la lista è stata adottata, dopo la caduta del primo governo Conte, dalla nuova Ministra dell'interno Luciana Lamorgese.

⁴ A Buon Diritto onlus, *Paesi di origine sicuri*, 2019, p.2, disponibile presso: <https://www.abuondiritto.it/storage/app/media/rapporti/Paesi%20sicuri.pdf>

analisi generale è utile principalmente per mettere in evidenza il regime differenziato a cui sono sottoposti i cittadini di Paesi di origine sicuri e per iniziare a domandarsi se tale regime sia legittimo.

Nella seconda parte verrà invece analizzato il concetto di Paese di origine sicuro prima a livello europeo e poi si vedrà come le previsioni contenute nelle direttive europee sono state recepite nell'ordinamento italiano. Si giungerà a conclusioni piuttosto critiche verso l'istituto, sia dal punto di vista concettuale che procedurale. Verrà poi messo in discussione il processo stesso di redazione della lista italiana, caratterizzato, come si vedrà, da una non completa corrispondenza alle informazioni riguardanti gli Stati inseriti. Si procederà infine a ricostruire le opinioni delle più importanti organizzazioni internazionali e non governative competenti, le quali solleveranno preoccupazioni simili a quelle a quelle di chi scrive. È bene chiarire sin da ora che tutte le critiche che verranno mosse contro la nozione di Paese di origine sicuro deriveranno esclusivamente da una lettura attenta e puntuale delle disposizioni di riferimento.

Infine, nella terza ed ultima parte si cercherà di dare risposta ad un quesito emerso in quella precedente: data la terminologia piuttosto vaga usata dal legislatore nel designare le fonti di informazione per la formazione dell'elenco dei Paesi di origine sicuri, e considerando che tale formazione avviene ad opera dell'Esecutivo, potrebbe sussistere il rischio che la designazione sia permeabile a considerazioni di carattere *lato sensu* politiche? In particolare, esaminando i dati Eurostat relativi al numero di richieste di asilo, emerge con chiarezza l'uso delle liste di Paesi di origine sicuri come strumento di contenimento delle domande di protezione internazionale da parte degli Stati membri? Dalla ricerca si arriverà a risultati interessanti, il cui valore verrà analizzato nella conclusione di questa tesi.

Prima parte

Lo status di rifugiato e la protezione internazionale

Capitolo I – La disciplina a livello internazionale

1.1. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani come stella polare del diritto d’asilo

A poco più di tre anni dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, il 10 dicembre 1948, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò, a seguito di una solenne deliberazione, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. La Dichiarazione non è di per sé vincolante¹, non è cioè autonoma fonte normativa in grado di far sorgere dei veri e propri diritti soggettivi in capo ai suoi destinatari, con la conseguente mancata configurazione dello speculare dovere di rispettare tali diritti per gli Stati. Ciò non toglie che però alcune sue disposizioni² riflettano principi di diritto internazionale generale, vincolanti cioè la totalità degli Stati, assumendo quindi anch’esse natura consuetudinaria.

Importante, ai fini della presente trattazione, è l’art. 14 della Dichiarazione, che prevede un diritto all’asilo di cui sono indiscriminatamente titolari tutti gli individui oggetto di persecuzioni, eccezion fatta per coloro i quali abbiano commesso reati non politici o azioni contrarie ai principi o ai fini delle Nazioni Unite, di cui al Capitolo I della relativa Carta. Anche qui, la disposizione non ha carattere consuetudinario e quindi vincolante, ma la sua violazione nella misura di respingimento o espulsione di stranieri può indirettamente portare alla violazione di un principio di tale rango, il *non refoulement*, di cui si parlerà in seguito. Conseguentemente alla mancanza di una norma di diritto internazionale generale sul diritto all’asilo, non risultano esserci obblighi, se non pattizi, in capo agli Stati in materia di concessione d’asilo. Al contrario, la concessione dell’asilo è uno dei pochi ambiti della sovranità statale che continua ad appartenere al cd. dominio riservato, derivando dal principio dell’inviolabilità territoriale e dal potere di ammettere o allontanare stranieri dal territorio³.

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo avrebbe quindi, tranne per le disposizioni sopra elencate, carattere meramente programmatico, configurandosi come la bussola di cui la comunità internazionale deve servirsi per disegnare la rotta da seguire in sede di adozione di atti vincolanti. Tale carattere programmatico è confermato da diversi trattati internazionali che richiamano la Dichiarazione, dando precisa e più organica attuazione ai suoi principi. Tra di essi, ve ne sono diversi che sono salienti per la ricostruzione della normativa del diritto d’asilo.

1.2. La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati

¹ Sul valore delle Dichiarazioni di principi dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, cfr. B. Conforti, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 65-69.

² Come, ad esempio, quelle che vietano le cd. *gross violations* dei diritti umani.

³ Come argomentato da B. Nascimbene, *Asilo e statuto di rifugiato*, in *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino*, atti del XXIV Convegno Annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Jovene, Napoli, 2010, pp. 288-289.

La Convenzione di Ginevra del 1951 può essere considerata la pietra angolare sulla quale si è poi costruito l'intero impianto giuridico del diritto d'asilo. Essa è infatti l'unico documento giuridico che, a livello internazionale ed in modo organico, regola il tema. 147 sono attualmente gli Stati firmatari della Convenzione, alla quale si aggiunge il Protocollo del 1967. Entrambi gli strumenti sono stati adottati sotto l'egida delle Nazioni Unite, il primo a Ginevra durante la Conferenza dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei Rifugiati e degli Apolidi, il secondo a New York presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Inizialmente, la Convenzione prevedeva, all'art. 1A (2), una limitazione di ordine temporale, la quale restringeva il campo d'applicazione delle disposizioni della stessa ai soli eventi avvenuti prima del 1951, legati quindi alle conseguenze della Seconda Guerra Mondiale⁴. Nella Convenzione era poi presente una clausola di limitazione geografica, la quale dava la possibilità, agli stati che sceglieressero di applicarla, di far valere le disposizioni della Convenzione per i soli rifugiati provenienti dal continente europeo. Come ben risulta, l'applicazione di questa clausola facoltativa, in concerto con la limitazione temporale, ha escluso dalla tutela derivante dal riconoscimento dello status di rifugiato molti aventi diritto. Di certo, non un buon punto di partenza per uno strumento dall'ambizioso obiettivo dichiarato di «garantire [ai rifugiati] [...] l'esercizio dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nella maggiore misura possibile»⁵.

Con l'ondata di decolonizzazione degli anni '60 in Africa⁶ e Asia, la dittatura comunista in Est Europa, le dittature militari in Sudamerica e svariati altri avvenimenti⁷, questi limiti vennero presto a galla, rischiando di rendere datato, e quindi inefficace, uno strumento adottato solo pochi anni prima. Per rispondere all'esigenza di far fronte a queste nuove situazioni è stato quindi adottato il Protocollo aggiuntivo del 1967. Nonostante sia un documento collegato alla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, è indipendente da quest'ultima, potendo quindi i firmatari dei due non coincidere. Nonostante ciò, gli Stati parti del Protocollo si obbligano a rispettare gli artt. da 2 a 34 della Convenzione, senza possibilità di apporre riserve per le disposizioni degli artt. 1 (definizione di "rifugiato"), 3 (principio di non discriminazione), 4 (libertà di praticare qualsiasi religione), 16 (diritto di adire i tribunali) e 33 (*non refoulement*), considerate quindi disposizioni fondamentali. In questo modo, si fa sì che i firmatari del solo Protocollo abbiano sottoscritto, quantomeno in parte, anche la Convenzione di Ginevra. Il Protocollo procede quindi a riformulare la definizione di rifugiato data dalla Convenzione nei termini strettamente

⁴ Una simile visione ottimistica del fenomeno migratorio, per la quale non si sarebbero prodotte altre migrazioni dopo la Seconda Guerra Mondiale, è riscontrabile anche nella storia dell'UNHCR, fondato nel 1950 ed il cui mandato aveva inizialmente durata di 3 anni.

⁵ Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati, preambolo, secondo considerando.

⁶ Il 1960 in particolare è stato dichiarato "Anno dell'Africa" dalle Nazioni Unite, con ben 17 stati che ottennero l'indipendenza in quel solo anno.

⁷ Per una ricostruzione puntuale degli avvenimenti più significativi verificatisi dopo il 1951, esterni ed interni al continente europeo, cfr. G. Ferrari, *La Convenzione sullo status dei rifugiati. Aspetti storici*, relazione tenuta nell'ambito del XII° Corso Multidisciplinare Universitario "Asilo, dalla Convenzione di Ginevra alla Costituzione Europea", Roma, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 2004, pp. 32-34.

collegati alle clausole di limitazione temporale, che viene del tutto eliminata, e geografica, anch'essa eliminata, ma si dà facoltà agli Stati che l'avessero apposta in sede di adesione alla Convenzione di Ginevra di mantenerla⁸.

È ora utile analizzare le disposizioni⁹ principali della Convenzione sullo statuto dei rifugiati più da vicino.

- Art. 1A:

Contiene la clausola di inclusione dello status di rifugiato, la quale precisa chi è considerato rifugiato ai sensi della Convenzione. Rifugiato è colui il quale, nel fondato timore di venir perseguitato in virtù della sua razza, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale, religione o le sue opinioni politiche, si trova al di fuori dello Stato di cui è cittadino¹⁰ e non può, o non vuole, farvi ritorno a causa di questo timore. La formula può essere scomposta in tre elementi che, nel momento in cui si verificano contemporaneamente, rendono idonei al riconoscimento¹¹ dello statuto: 1) il rifugiato deve trovarsi fuori dal proprio Stato; 2) il rifugiato teme a ragione di essere oggetto di persecuzione per i cinque motivi anzidetti; 3) a causa di questo timore il rifugiato non può avvalersi della protezione del proprio Stato. Questo ultimo punto è alla base della ratio della protezione internazionale: tale protezione ha carattere alternativo a quella nazionale e viene fornita da uno Stato terzo, quando la protezione nazionale viene a mancare essa subentra con un limite temporale funzionale al suo scopo. In altre parole, la protezione internazionale sussiste finché non si verificano una o più fattispecie previste dalle clausole di cessazione¹².

- Art 1C:

Dopo aver enunciato i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato, la Convenzione procede a fissare i casi che portano al decadimento di quest'ultimo. In particolare, ciò accade quando 1) il rifugiato si è di nuovo avvalso della protezione nazionale, 2) il rifugiato acquisisce la cittadinanza di un paese in grado di fornirgli protezione, 3) il rifugiato si è volontariamente ristabilito e domiciliato nello Stato che aveva lasciato¹³, e 4) vengono meno le circostanze che hanno determinato la necessità di protezione internazionale.

⁸ Tra gli stati che hanno mantenuto la clausola di limitazione geografica spicca la Turchia.

⁹ Per verificare l'estensione e il significato di alcuni termini usati dalla Convenzione di Ginevra, precisati dalla direttiva 2011/95/UE (cd. Direttiva Qualifiche), v. § 2.2.

¹⁰ In caso di apolidi si fa riferimento allo Stato che ha giurisdizione sulla persona, di solito quello di abituale residenza. Impostazione suffragata dall'art. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il quale prevede che gli Stati parti si impegnino ad applicare la Convenzione non nei confronti dei propri cittadini, bensì nei confronti di chiunque sia sotto la loro giurisdizione effettiva.

¹¹ Si parla di riconoscimento, e non di attribuzione, poiché siamo in presenza di un atto dichiarativo, non costitutivo.

¹² Di cui all'art. 1C della Convenzione stessa.

¹³ Il D.L. 113/2018 (cd. "Decreto Sicurezza 1"), art. 8, recante modifiche all'art. 9 del D. Lgs. 251/2007, ha stabilito che qualsiasi rientro, anche breve, nel Paese di Origine, dà luogo a cessazione.

- Art. 1E

Questa sezione dell'art. 1 fissa una sorta di clausola di esclusione dall'interpretazione e conseguenze piuttosto ambigue, tanto da rendere necessaria una nota esplicativa dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati¹⁴. Innanzitutto, tale nota stabilisce che lo scopo della disposizione è « to exclude from refugee status those persons who do not require refugee protection because they already enjoy a status which, possibly with limited exceptions, corresponds to that of nationals». Si applica quindi a persone che, presa residenza in uno Stato in cui gli verrebbe riconosciuto status di rifugiato, ciò non avviene in quanto godono di pari diritti rispetto ai cittadini, seppur in mancanza di cittadinanza formale. La nota procede poi a puntualizzare che per avere uno status pari ai residenti non si possono avere soluzioni temporanee, ma ci deve essere una situazione sicura e stabile che permetta di lasciare, tornare e rimanere nel Paese in questione. L'aspetto più critico della disposizione è però spiegato alla lettera C della nota. Infatti, anche se il Paese in cui una persona ha preso residenza sostiene che questi abbia diritti ed obblighi al pari dei cittadini formali, tale persona può comunque temere ragione di venir perseguitato una volta fuori dallo Stato di residenza. Escludere dal riconoscimento dello statuto una persona con queste caratteristiche inficerebbe il senso stesso della Convenzione, nonché l'art. 33 della stessa. Resta quindi necessario esaminare il caso individuale.

- Art. 1F:

Contiene tre clausole di esclusione. Secondo questa disposizione si è esclusi dal riconoscimento dello status di rifugiato quando, dopo aver verificato la sussistenza delle clausole di inclusione di cui all'art. 1A, si hanno seri motivi di sospettare che la persona abbia commesso 1) un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità¹⁵, 2) un crimine grave di diritto comune fuori dal paese ospitante e prima di farvi ingresso o 3) azioni contrarie ai principi e scopi delle Nazioni Unite. A queste si aggiunge la cd. clausola palestinesi. Anche se non espressamente previsto dalla Convenzione, le sorti dei rifugiati palestinesi sono infatti affidate all'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente¹⁶, sono quindi fuori dal mandato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

- Art. 3

¹⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, March 2009, available at: <https://www.refworld.org/docid/49c3a3d12.html> [accessed 10 June 2020].

¹⁵ Questa ripartizione dei crimini internazionali individuali è quella classica, risalente all'Accordo di Londra del 1945 che istituì il tribunale di Norimberga.

¹⁶ Agenzia istituita nel 1949 da una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per, inizialmente, dare soluzione al problema dei rifugiati palestinesi generati tra il 1946 e il 1948. A settantuno anni dalla sua istituzione, continua ad agire per trovare una soluzione che, al contrario delle previsioni dell'epoca, tarda ad arrivare.

All'art. 3 si può trovare un divieto di discriminazione dei rifugiati quanto alla razza, religione o al Paese di origine. A questi elementi possono essere lecitamente aggiunti anche l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, la nazionalità e le opinioni politiche. In particolare, però, questa disposizione risulta rilevante ai fini di questo lavoro in quanto pone il divieto di discriminazione quanto al Paese di origine. Come emergerà in seguito, questa previsione stride, e non poco, con la nozione di Paese di origine sicuro.

- Art. 28:

Prevede il rilascio, da parte dello Stato di residenza regolare del rifugiato, di un titolo di viaggio valido in tutti i Paesi contraenti, ad eccezione di quello d'origine della persona. Le modalità di rilascio, rinnovo e proroga della validità sono disciplinate da un Allegato alla Convenzione.

- Art. 31:

Prevede l'astensione degli Stati contraenti dal comminare sanzioni penali a rifugiati che entrano o soggiornano nel territorio in modo illegale, fermo restando l'obbligo per quest'ultimi di presentarsi "senza indugio" alle autorità giustificando il motivo del loro ingresso illegale. Chiaramente, per non incorrere in sanzioni penali a causa del loro ingresso o soggiorno irregolari, i rifugiati dovranno addurre come motivazione alla loro presenza irregolare il fondato timore di essere oggetto di persecuzioni nel loro Paese per i cinque motivi di cui all'art. 1°. Se l'ingresso o il soggiorno illegali fossero sorretti da altre motivazioni, non si potrebbe riconoscere lo statuto di rifugiato e non si applicherebbe perciò l'esenzione da sanzioni penali prevista da questo articolo. Di fatto, questo articolo elimina, almeno in un primo momento, la facoltà degli Stati di non ammettere persone che entrano irregolarmente.

- Art. 32:

Dopo aver eliminato il potere di non ammissione, la Convenzione procede a limitare un altro potere caratteristico della sovranità statale: l'espulsione. Secondo l'art. 32, infatti, i contraenti potranno espellere un rifugiato che risiede regolarmente nel loro territorio solo per motivi di sicurezza nazionale o ordine pubblico. Prosegue poi con garanzie di carattere procedurale.

- Art. 33:

È il cardine della Convenzione, nonché disposizione più importante in materia. È del seguente tenore:

1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. 2. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese.

Viene così sancito il divieto di *refoulement*, che prevede l'obbligo di non trasferire, respingere o espellere rifugiati verso territori in cui la loro vita o libertà sarebbero minacciate a causa della loro razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un gruppo sociale o delle loro opinioni politiche. È bene approfondire il significato della norma. Innanzitutto, ci troviamo di fronte a una delle disposizioni alle quali gli Stati contraenti non possono apporre riserve¹⁷. Col tempo, il principio ha assunto sempre una maggior rilevanza ed oggi è pacifico dire che abbia raggiunto non solo rango consuetudinario, ma che addirittura faccia parte del diritto cogente¹⁸. In questo senso, una deroga al principio è contenuta nell'art. 33 stesso, quando afferma che la disposizione non potrà esser fatta valere da un rifugiato qualora ci siano seri motivi per considerarlo un pericolo nel paese dove risiede oppure se possa essere considerato una minaccia per la collettività a causa di una condanna definitiva per un crimine particolarmente grave. Inoltre, come limite implicito, troviamo l'applicabilità ai soli rifugiati o persone le quali si presume lo siano. Di conseguenza, un rifugiato che rientra nelle fattispecie previste dalle clausole di inclusione di cui all'art. 1A ma che non si vede riconosciuto lo status a causa di una o più clausole di esclusione di cui all'art. 1F, non godrà dei diritti accordati dalla norma. Sopra si è parlato, con riguardo ai rifugiati, di "persone che si presume lo siano". Questo perché, come evidenziato da Mastromartino¹⁹, ogni individuo che arriva alla frontiera di uno Stato in cerca di asilo, gode di un *presumptive refugee status* direttamente derivante dalla natura dichiarativa dell'atto di riconoscimento dello status stesso. Questa è la ratio dietro il divieto di respingimento alla frontiera, corollario del principio di *non refoulement*²⁰, prima di aver esaminato il caso particolare. Altra conseguenza di questo approccio è il divieto di respingimento collettivo, che se effettuato potrebbe mettere a rischio dei rifugiati non ancora riconosciuti di essere respinti verso uno Stato in cui la loro libertà o vita sarebbe messa a rischio in virtù dei cinque motivi contemplati dall'art. 33. Inoltre, anche il divieto di estradizione rientra sotto il principio di *non refoulement*, dovendo sempre escludersi la restituzione del rifugiato al Paese di origine²¹, per quanto sicuro possa essere considerato. Infine, il divieto di *refoulement* vieta anche il respingimento indiretto, cioè verso quei Paesi nei quali il rifugiato si troverebbe a rischio di essere trasferito verso uno Stato nel quale la sua vita o libertà verrebbe minacciata per le cause sopracitate²². Dall'analisi condotta sull'estensione del principio emerge come le modalità di invio del rifugiato verso un altro Paese non abbiano alcuna importanza ai fini dell'applicazione dello stesso. Piuttosto, unico aspetto rilevante è esclusivamente il *luogo* verso il quale si respinge il rifugiato, dovendosi valutare se in tale luogo egli sia a rischio di essere perseguitato. L'ambito di applicazione del principio di *non refoulement* risulta quindi

¹⁷ Così come previsto dall'art. 42.

¹⁸ Per una definizione di *jus cogens* cfr. *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, conclusa a Vienna il 23 maggio 1969, art. 53.

¹⁹ F. Mastromartino, *Il diritto di asilo. Funzione, contenuti e garanzie di un diritto soggettivo*, «Parole chiave», n. 46, 2011, pp. 45-66: 52.

²⁰ G. Ferrari, *L'asilo nel diritto internazionale*, 2005, disponibile presso: https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/9giovanni_ferrari_lasilo_diritto_internazionale.pdf [accesso effettuato il 23 giugno 2020], p. 12.

²¹ G. Ferrari, *La Convenzione sullo status dei rifugiati. Aspetti storici* cit., p. 26.

²² B. Nascimbene, *Asilo e statuto di rifugiato* cit., p. 302.

essere particolarmente esteso. Il principio fa sorgere un obbligo negativo in capo agli Stati, i quali devono astenersi da respingere il rifugiato in luoghi in cui potrebbe essere fatto oggetto di persecuzioni. Nonostante questa tutela “debole” non configuri un diritto all’asilo, siamo comunque in presenza di una notevole deroga ai tradizionali poteri statali in materia di ammissione e trattamento degli stranieri²³.

1.3. Assenza di un diritto d’asilo convenzionalmente riconosciuto

Oltre alla Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati e alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, esistono diversi altri documenti giuridici internazionali²⁴ che regolano, tra i contraenti, vari aspetti del fenomeno migratorio. Non è questa la sede adatta per esaminare singolarmente tali trattati, ma una loro analisi complessiva può gettare ulteriore luce sulla materia. Innanzitutto, salta subito all’occhio che la maggior parte di questi strumenti contengono un divieto di *refoulement* esplicito o implicito²⁵. Essi si preoccupano di fissare un divieto per gli Stati di trasferire o respingere coloro che hanno ottenuto asilo verso paesi in cui la loro persona verrebbe danneggiata nella misura e negli aspetti fissati dalla specifica convenzione applicabile. Ma qui si fermano. Nessun trattato internazionale riconosce un diritto all’asilo territoriale.

L’asilo territoriale è, come suggerisce il nome, l’asilo accordato da uno Stato nel suo territorio a persone che vogliono abbandonare il proprio Stato per fuggirne la sovranità²⁶. Prendendo in esame la Convenzione di Ginevra, ma lo stesso ragionamento è valido per tutti gli altri trattati, essa non prevede un diritto di asilo, ma solo ed esclusivamente un regime giuridico applicabile a chi è riconosciuto rifugiato. Da questo regime derivano tutti gli obblighi previsti dalla Convenzione, tra cui il *non refoulement*, ma non c’è l’obbligo per i contraenti di concedere asilo, né la Convenzione tratta direttamente il tema²⁷.

Siamo in presenza di una vera e propria lacuna nel diritto internazionale pubblico, che si è tentata di colmare senza successo con la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull’asilo territoriale del 1967. Senza successo poiché, come per la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, siamo in presenza di un atto dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, quindi non vincolante. Inoltre, la Dichiarazione sull’asilo territoriale si limita a evidenziare il carattere pacifico dell’atto di concedere asilo, auspicando implicitamente

²³ F. Mastromartino, *Il diritto di asilo. Funzione, contenuti e garanzie di un diritto soggettivo* cit., pp. 51-52

²⁴ Tra i più importanti ricordiamo la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti, i Patti internazionali delle Nazioni Unite, la Convenzione dell’Organizzazione dell’Unità Africana e la Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

²⁵ Ad esempio, nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo non è contenuto un divieto di *refoulement* esplicito, ma la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha affermato che il principio possa derivare dall’art.3. A tal proposito, cfr. C. Eur. Dir. Uomo, sentenza del 7 luglio 1979, caso Soering contro Regno Unito.

²⁶ B. Nascimbene, *Asilo e statuto di rifugiato* cit., p. 282.

²⁷ La parola “asilo” compare nella Convenzione nel solo Preambolo (quarto considerando), in cui per giunta si riconosce che «dalla concessione del diritto d’asilo possano risultare oneri eccezionalmente gravi per determinati paesi».

che lo Stato d'appartenenza della persona che ottiene asilo non proceda con ritorsioni²⁸ nei confronti dello Stato che accorda protezione, e a ribadire il divieto di *refoulement*. Quando si è cercato di tradurre la Dichiarazione del 1967 in uno strumento vincolante, sempre sotto l'egida delle Nazioni Unite e durante la Conferenza dei Plenipotenziari del 1977, il tentativo si rivelò un fallimento. L'insuccesso è stato dovuto dal disaccordo degli Stati nel definire la natura dell'istituto: è diritto dell'individuo o espressione della sovranità statale²⁹? Questo interrogativo è destinato finora a rimanere senza risposta, o meglio, il fallimento di questi tentativi di codifica ce ne fornisce una parziale. Fino a quando gli Stati non si accorderanno sulla natura dell'asilo, la concezione dello stesso dovrà essere giocoforza considerata diritto sovrano degli Stati, secondo quel principio di diritto internazionale generale per il quale, in assenza di obblighi consuetudinari o pattizi, gli Stati sono liberi da vincoli. Nonostante ciò, la materia è sempre stata in continua evoluzione ed auspicabilmente continuerà ad esserlo arrivando a regolare questo aspetto per fornire più certezze.

Capitolo II – La normativa dell'Unione Europea

2.1. Il diritto primario

Il Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione Europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato nel 2007 nella capitale portoghese ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha apportato diverse modificazioni alla precedente organizzazione dell'Unione Europea, rendendola come la conosciamo oggi. Esso abolisce i tre pilastri (Comunità Europea, politica estera e di sicurezza comune, cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale) precedentemente istituiti dal Trattato di Maastricht (conosciuto anche come Trattato sull'Unione Europea), attribuisce piena competenza legislativa al Parlamento Europeo sopperendo, in parte, al deficit democratico di cui purtroppo soffre ancora l'Unione Europea³⁰ e rende la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (cd. Carta di Nizza) vincolante, equiparandone la forza giuridica a quella dei trattati istitutivi dell'Unione. Attualmente fanno dunque parte del diritto primario il Trattato sull'Unione Europea (TUE), il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e la Carta di Nizza. Ognuno di questi contiene disposizione rilevanti in materia di asilo ed è possibile rinvenirvi le basi giuridiche del sistema comune europeo di asilo (CEAS). La necessità di un sistema comune di asilo nasce essenzialmente dall'assenza di controlli alle frontiere interne degli Stati dell'Unione, rendendo i movimenti

²⁸ Su come le ritorsioni siano semplicemente un comportamento inamichevole e quindi sempre lecito per il diritto internazionale, cfr. B. Conforti, *Diritto Internazionale* cit., pp. 430-431.

²⁹ G. Ferrari, *L'asilo nel diritto internazionale* cit., p. 9.

³⁰ Sulla visione elitaria sulla quale è stata costruita l'Unione Europea, cfr. R. Baratta, *Lezioni di Diritto dell'Unione Europea*, Roma, LUISS University Press, 2019, p. 18.

secondari³¹ non solo probabili ma inevitabili. È però col Trattato di Amsterdam che l'asilo diventa materia soggetta alla legislazione sovranazionale dell'UE, innovando la disciplina del TUE che precedentemente aveva fatto rientrare la materia sì sotto i temi dell'Unione, ma nel quadro della cooperazione intergovernativa.

Ai fini di questo lavoro, il Trattato sull'Unione Europea non contiene disposizioni direttamente rilevanti riguardanti il diritto d'asilo. Escluse le disposizioni generali concernenti i diritti umani e l'integrazione europea contenute negli artt. 2 e 3, viene in risalto l'art. 6. Il primo comma, come anticipato sopra, rende vincolante la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea equiparandola, nel sistema delle fonti, ai trattati stessi. Ciò comporta che, oltre all'obbligo per le istituzioni europee e per Stati Membri di rispettarne le disposizioni, qualsiasi disposizione nazionale rientrante nell'ambito del CEAS può essere impugnata nei tribunali degli Stati in virtù della Carta di Nizza. Viene precisato però che la Carta non può estendere in alcun modo le competenze dell'Unione, la quale deve quindi rispettare il principio di attribuzione previsto nei trattati. La Carta però contiene disposizioni importanti per il CEAS che verranno analizzate in seguito. Il secondo comma prevede poi la possibilità, e non un obbligo, per l'Unione di aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Ad oggi, però, nonostante l'UE abbia ormai piena personalità giuridica autonoma e indipendente da quella degli Stati Membri e che la stessa CEDU preveda, all' art. 59 co. 2, la possibilità per essa di aderirvi, il processo di adesione è ad oggi fermo³². Nonostante ciò, al terzo ed ultimo comma dell'art. 6, il TUE precisa che i diritti fondamentali previsti dalla CEDU e presenti nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati Membri, fanno parte del diritto dell'Unione come principi generali. Questa disposizione non produce però l'effetto di integrare le disposizioni della CEDU nel diritto dell'Unione. Piuttosto, il comma ne evidenzia la rilevanza per l'opera di interpretazione della legislazione dell'Unione da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), devono quindi considerarsi come fonte di ispirazione del diritto dell'UE da parte della CGUE³³.

Passando alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, due sono gli articoli fondamentali per il CEAS:

- Art. 18

³¹ I movimenti secondari sono movimenti condizionati da una scelta e da considerazioni personali del rifugiato, il quale, a causa di assenza di controlli alle frontiere interne, potrebbe "scegliere" il paese in cui richiedere asilo. Il problema è stato affrontato nella Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee (Dublino I) del 1990, poi divenuta, come previsto dal Trattato di Amsterdam, un regolamento.

³² Per una ricostruzione delle tappe del mancato processo di adesione, con discussione delle sentenze chiave della Corte di giustizia dell'Unione Europea, cfr. F. Tumminello, *L'adesione dell'Unione Europea al sistema della CEDU, quali prospettive?*, Ius in Itinere, <<https://www.iusinitinere.it/ladesione-dellunione-europea-al-sistema-della-cedu-quali-prospettive-10627>> (18 giugno 2018) e R. Baratta, *Lezioni di Diritto dell'Unione Europea* cit., pp. 103-104

³³ European Asylum Support Office, *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici*, a cura di IARLJ – EUROPE, 2016, p. 29.

Il testo dell'articolo, apparentemente semplice ma dal forte significato simbolico, riconosce il diritto di asilo nell'Unione Europea nel rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951 e del Protocollo aggiuntivo del 1967. Siamo di fronte al primo strumento sovranazionale giuridicamente vincolante che, nell'UE, riconosce il diritto di asilo. Questa disposizione è inoltre utile per chiarire ulteriormente lo scopo della Carta. Infatti, l'articolo non è in grado di garantire *di per sé* il diritto di asilo, ma si limita a prevederlo. La sola previsione è però sufficiente, in virtù dell'art. 6 co. 1 TUE, a vincolare le istituzioni dell'Unione Europea a darle attuazione. Infatti, la Carta di Nizza è nominata in entrambi gli strumenti di diritto secondario più importanti per il diritto di asilo europeo, le Direttive procedure e Qualifiche, di cui si parlerà in seguito.

- Art. 19

Articolo fondamentale sotto il profilo della tutela dei diritti umani, al primo comma vieta le espulsioni collettive di migranti ed al secondo prevede un divieto di *refoulement*. Per quanto concerne il divieto di cui al primo comma, esso riguarda non solo le espulsioni di richiedenti asilo già presenti sul territorio, ma anche i respingimenti collettivi alla frontiera o nel mare territoriale, come da prassi consolidata³⁴. Il divieto di *refoulement* previsto dal secondo comma è molto ampio, in quanto prevede il divieto di espellere, allontanare o estradare verso uno Stato in cui si rischia di essere sottoposti a tortura od altri trattamenti inumani e degradanti. A differenza del *non refoulement* previsto dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati, la presente disposizione non si applica solo ai rifugiati già riconosciuti, ma a tutti. In più, non è necessario che la persona sia trasferita verso uno stato in cui sarebbe soggetta a persecuzioni per i cinque motivi contemplati dalla Convenzione di Ginevra, basta infatti che ci sia serio rischio di essere sottoposti a pena di morte, tortura, o altre pene o trattamenti inumani o degradanti. In questo senso, il divieto risulta speculare a quello già previsto dall'art. 3 della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti del 1984.

Se nella Carta di Nizza è presente il primo riconoscimento a livello dell'Unione Europea del diritto di asilo, le basi giuridiche per i successivi atti di diritto secondario che ne danno attuazione sono tutte riscontrabili nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Si trovano tutte al Titolo V, "spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Al Capo I sono riportate le disposizioni generali, mentre al secondo quelle direttamente rilevanti per il CEAS.

- Art. 67

Primo articolo del Titolo V, al secondo comma troviamo l'obbligo di abolire i controlli alle frontiere interne tra gli Stati dell'Unione. Successivamente a questa previsione, è stato giocoforza necessario fissare l'obbligo di sviluppare una politica comune in materia di asilo, immigrazione e frontiere esterne

³⁴ Per una delle sentenze di riferimento sull'argomento, seppure non emanata dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea, v. C. Eur. Dir. Uomo, sentenza del 23 febbraio 2012, caso Hirsi Jamaa e altri contro Italia.

basata sulla solidarietà tra gli Stati membri. L'abolizione delle frontiere interne, realizzatasi col regolamento UE 2016/399, in mancanza di una politica comune di controllo di quelle esterne avrebbe infatti portato, come già menzionato, a fenomeni quali movimenti secondari e *asylum shopping*.

- Art. 77

Questo articolo apre il Capo II del Titolo V e sviluppa l'art. 67 precedentemente discusso. Al primo comma si afferma l'obbligo generale per l'Unione di sviluppare una politica che garantisca assenza di controlli sulle persone nelle frontiere esterne controllando e sorvegliando, al tempo stesso, quelle esterne, andando ad instaurare un sistema integrato per la loro gestione.

È però nel secondo comma che si trovano le basi giuridiche vere e proprie per l'attività legislativa di Parlamento europeo e Consiglio, che dovranno adottare misure riguardanti a) visti e altri titoli di soggiorno di breve durata, b) i controlli ai quali saranno sottoposti cittadini di paesi terzi all'atto di ingresso nell'UE tramite le frontiere esterne, c) le condizioni in base alle quali cittadini di paesi terzi, una volta effettuato l'ingresso, possano circolare tra le frontiere interne, d) l'istituzione progressiva di un sistema integrato e comune di gestione delle frontiere esterne e e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone che attraversano le frontiere interne. In particolare, la lettera a) costituisce la base giuridica del regolamento 2019/1155, cd. codice dei visti, che istituisce un codice comunitario applicabile ai visti Schengen. Inoltre, le lettere b) e e) sono riscontrabili essere le basi giuridiche del regolamento 2016/399, cd. codice frontiere Schengen, che istituisce un codice relativo al regime di attraversamento delle frontiere interne ed esterne. Nonostante non si analizzeranno questi due regolamenti nello specifico, essi costituiscono un fondamentale tassello della legislazione europea, anche se non direttamente riguardanti il sistema comune europeo di asilo. Considerate unitariamente, i due regolamenti formano il cd. sistema Schengen.

Il quarto ed ultimo comma, infine, stabilisce quasi lapalissianamente che il presente articolo lascia intatta la competenza degli Stati membri di delimitare le proprie frontiere, sempre nel rispetto del diritto internazionale.

- Art. 78

Costituisce l'articolo più importante per il CEAS, in quanto in esso è riscontrabile un mandato per le istituzioni dell'Unione Europea di sviluppare «una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento». Inoltre, detta politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati e al protocollo del 1967, che verrà in seguito definita «pietra angolare della disciplina

giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati»³⁵. Risalta subito la previsione di due profili di protezione ulteriori rispetto alla concessione dell'asilo nel quadro del riconoscimento dello statuto di rifugiato. Tra i due tipi di protezione, sussidiaria e temporanea, saliente ai fini del presente elaborato risulta essere la prima, di cui si parlerà in seguito nell'ambito di discussione della Direttiva 2011/95/UE.

Successivamente, il secondo comma individua nella legislazione ordinaria lo strumento per dare attuazione alla previsione di cui al primo comma. In particolare, Parlamento europeo e Consiglio si impegnano ad adottare misure che includano a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione, b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale, c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio, d) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria, e) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria, f) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria e g) il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea. Obiettivo dichiarato di queste misure: costruire un sistema europeo comune di asilo. Concretamente, queste previsioni si sono tradotte nell'adozione di due dei più importanti atti di diritto secondario riguardanti il sistema europeo comune di asilo. In particolare, le lettere a) e b) costituiscono le basi giuridiche della cd. Direttiva Qualifiche³⁶, mentre la lettera d) è la base giuridica della cd. Direttiva Procedure³⁷.

Al terzo comma, infine, è previsto che il Consiglio possa prendere decisioni a favore di uno Stato membro che si trovi a far fronte ad un massiccio e improvviso afflusso di cittadini da paesi terzi, richiamando il principio di solidarietà che verrà definitivamente affermato all'art. 80.

- Art. 80

Come appena discusso, questo articolo reca con sé il principio di solidarietà, al quale le istituzioni dell'Unione Europea devono subordinare la propria azione, in quanto il principio governa le loro politiche. Purtroppo, questa previsione è spesso disattesa se non addirittura ignorata. Caso più eclatante e protagonista di un importante dibattito che dura ormai da anni, è la disciplina posta in essere dal

³⁵ Direttiva 2011/95/UE del 26 giugno 2013 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, quarto considerando.

³⁶ Direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

³⁷ Direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione).

Regolamento n. 604/2013, cd. Dublino III, la cui ratio, fortemente penalizzante i cd. *frontline states*, è in contrasto evidente col principio³⁸.

2.2. Il diritto derivato: le direttive Qualifiche e Procedure

Come anticipato in precedenza, diversi sono gli atti di diritto secondario del CEAS che vanno a dare attuazione alle disposizioni contenute nei trattati. Analizzarli tutti è al di là della portata di questo studio, perciò mi limiterò a discutere i due che possono essere considerati più importanti, nonché direttamente rilevanti ai fini della discussione del concetto di Paese d'origine sicuro.

È bene anche accennare che queste due direttive, assieme a tutto il sistema europeo comune di asilo, hanno subito diverse evoluzioni nell'arco degli anni. La prima Direttiva Qualifiche³⁹ risale al 2004, ai tempi quindi della Comunità europea e conseguentemente della potestà legislativa esclusivamente in mano al Consiglio, mentre la prima Direttiva Procedure⁴⁰ al 2005. Caratteristica comune di tutti gli atti formativi del CEAS di questo primo periodo è il prevedere norme *minime* riguardanti lo specifico aspetto di cui si occupavano. La definizione di sole norme minime in materia ha determinato, come è facile intuire, una grave disparità tra gli Stati membri in materia di accoglienza, nonostante essi avessero comunque dato puntuale attuazione alle direttive.

Nel 2007, col Trattato di Lisbona e le disposizioni già discusse in esso contenute, l'attenzione si sposta sulla definizione di norme *comuni* a tutti gli Stati membri, andando a compiere un salto qualitativo rispetto alla precedente previsione, a favore dell'uniformità della legislazione nell'Unione. Non c'è da dimenticare, infatti, che l'obiettivo del CEAS è armonizzare le procedure di asilo negli Stati membri, attraverso disposizioni comuni, garantendo così uno status appropriato, nonché uniforme, a qualsiasi cittadino di un paese terzo che richieda protezione internazionale in uno degli Stati dell'Unione Europea⁴¹. Per effettuare la transizione in questa "seconda fase", caratterizzata da norme comuni e non più minime, si è scelta la rifusione, uno strumento attraverso il quale si adotta un nuovo atto legislativo, apportando modifiche sostanziali ad un atto di base, il quale viene poi abrogato dal nuovo documento giuridico. Vengono essenzialmente effettuati emendamenti sostanziali all'atto di base, con la differenza che quest'ultimo

³⁸ A tal proposito, la proposta di riforma del regolamento Dublino III della Commissione europea risalente al maggio 2016, al fine di ottenere una gestione più equa delle domande di protezione internazionale, si basa proprio su questo principio e l'art. 80 stesso potrebbe essere la base giuridica principale del nuovo regolamento. Per un'analisi più approfondita del tema, cfr. G. Morgese, *Dublin system, "scrooge-like" solidarity and the eu law: are there viable options to the never-ending reform of the Dublin III regulation?*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fascicolo n. 3, 2019, pp. 86-101.

³⁹ Direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

⁴⁰ Direttiva 2005/85/CE del 1° dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

⁴¹ E. Rapolla, *La politica di asilo e di immigrazione*, «Rivista Internazionale di Studi Europei», n. 6, volume III, 2017, pp. 5-6

risulterà essere abrogato dal nuovo atto, che dovrà anch'esso passare l'iter legislativo⁴². Attualmente la legislazione del CEAS è quindi una legislazione rifiuta.

Nonostante gli innegabili passi avanti compiuti negli anni, si è ancora lontani dall'ottenimento degli obiettivi contenuti nei trattati, quali status uniforme per la protezione internazionale e procedure comuni ai fini dell'ottenimento della stessa. Questo è in parte dovuto allo strumento di diritto derivato utilizzato per alcuni atti del CEAS. Mentre per pochi atti è stata scelta la forma del regolamento⁴³, la maggior parte di essi è sotto forma di direttiva. Come tale, la direttiva è uno strumento che lascia molta più libertà agli stati membri riguardo la sua attuazione rispetto al regolamento. Quest'ultimo è infatti la forma più completa di produzione normativa nell'Unione, disponendo di tre caratteri essenziali che lo rendono tale: portata generale, obbligatorietà in tutti i suoi elementi e diretta applicabilità. In particolare, modifica la posizione giuridica soggettiva dei destinatari senza alcun bisogno di intermediazione normativa da parte degli Stati membri. Al contrario, le direttive vincolano gli Stati membri a raggiungere un certo risultato prefissato, lasciando però competenza alle autorità statali sul come raggiungerlo. Per regola logica, un risultato è raggiungibile in più modalità, portando come conseguenza il fatto che il riconoscimento della protezione internazionale ai sensi della Direttiva Qualifiche (rifusione) in uno Stato membro non comporti automaticamente il riconoscimento in tutta l'Unione Europea, e che la Direttiva Procedure (rifusione) lasci ancora molta autonomia agli Stati membri nella scelta delle forme procedurali⁴⁴. Proprio per risolvere questa mancanza di uniformità tra la legislazione degli Stati membri, la Commissione ha incluso nelle sue proposte risalenti al 2016, alle quali si è già accennato in precedenza, due riguardanti una possibile trasformazione delle direttive Qualifiche e Procedure in regolamenti⁴⁵.

La Direttiva Qualifiche (rifusione) è uno degli strumenti fondamentali del CEAS per diversi motivi. Primo fra tutti, come richiamato più volte in diversi considerando⁴⁶ e dall'art. 1, l'obiettivo della direttiva stessa che, dando attuazione alle previsioni dei trattati, si prefissa di armonizzare la legislazione degli Stati membri sulla base di standard più elevati per arrivare ad ottenere uno status uniforme. Già è evidente la rottura con la direttiva non rifiuta. Inoltre, la nuova Direttiva Qualifiche chiarisce molti termini della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati rendendone più univoca l'applicazione negli Stati membri.

⁴² Eur-Lex, *Glossario delle sintesi: rifusione dei testi legislativi*, disponibile presso: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/legislation_recasting.html?locale=it>.

⁴³ Regolamento UE n. 603/2013 del 26 giugno 2013 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali e regolamento UE 604/2013 del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

⁴⁴ European Asylum Support Office, *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici* cit., p. 28.

⁴⁵ Rispettivamente, proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE.

⁴⁶ N. 8, 9, 10, 12, 13.

Infine, dà attuazione ad uno status complementare⁴⁷, quindi alternativo, a quello di rifugiato: la protezione sussidiaria. Lo scopo di questo tipo di protezione è quello di introdurre criteri comuni per l'attribuzione della protezione internazionale a persone che non soddisfano i requisiti per l'ottenimento dello status di rifugiato⁴⁸. I requisiti per ottenere protezione sussidiaria sono, almeno per quanto riguarda la *ratio* ispiratrice, simili a quelli per ottenere lo status di rifugiato, con la differenza che i primi sono molto meno stringenti degli ultimi. Il concetto di persecuzione viene sostituito con quello di danno grave, più facile da applicare. In più, cadono i cinque motivi sulla base dei quali si deve essere perseguitati per essere considerati rifugiati e subentrano tre tipi di danno grave, dalle caratteristiche più ampie. Di tutto ciò si discuterà nella seguente analisi degli articoli salienti.

- Art. 2

Questo articolo contiene diverse definizioni di termini che si troveranno nella direttiva. Ve ne sono in particolare due meritevoli di attenzione.

La lettera f) precisa chi ha diritto a godere della protezione sussidiaria, cioè coloro che, come già accennato nel paragrafo precedente, trovandosi al di fuori del proprio paese d'origine (o del paese in cui hanno dimora abituale in caso di apolidi), non possono o non vogliono farvi ritorno poiché altrimenti si troverebbero dinanzi al rischio effettivo di subire un grave danno.

Alla lettera i) troviamo la definizione di richiedente, cioè «qualsiasi cittadino di un *paese terzo*⁴⁹ o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non sia stata ancora adottata una decisione definitiva». La disposizione è rilevante in quanto preclude implicitamente ai cittadini dell'Unione Europea la possibilità di richiedere protezione internazionale.

- Art. 4

Primo articolo del Capo II sulla valutazione delle domande di protezione internazionale, esso tratta l'esame dei fatti e delle circostanze delle domande. È compito del richiedente presentare tutti gli elementi e documenti pertinenti di cui è a disposizione per motivare la propria domanda per farli esaminare allo Stato esaminante. Tra richiedente e Stato intercorre un dovere di collaborazione reciproco: da parte del richiedente nel fornire gli elementi necessari o, in caso della loro mancanza, circostanziare al meglio la domanda o giustificare la loro assenza mentre, da parte dello Stato, nel cooperare col richiedente nell'esaminare tali elementi e ricostruzioni. Come si avrà modo di discutere, nel caso di provenienza da un Paese di origine designato come sicuro tale dovere decadrà. L'esame è su

⁴⁷ Considerando 33.

⁴⁸ Considerando 34.

⁴⁹ Corsivo aggiunto.

base strettamente individuale e, oltre a valutare gli elementi portati dal richiedente, lo Stato procede anche ad una valutazione generale della sua attendibilità.

- Art. 6

Enuncia i soggetti che possono essere considerati responsabili di persecuzione o danno grave. Tra di essi figurano lo Stato, partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio ed organizzazioni non statali, qualora i primi due soggetti non vogliano o non possano offrire protezione. Se il richiedente fosse oggetto di persecuzione o danno grave ad opera qualsiasi altro soggetto, non gli potrebbe essere riconosciuta protezione internazionale.

- Art. 7

Subito dopo i soggetti responsabili di persecuzione o danno grave, vengono elencati coloro che possono offrire protezione da questi atti. Tra di essi figurano anche qui lo Stato e i partiti o organizzazione statali che controllano lo Stato o una parte consistente di territorio. Mancano, invece, i soggetti non statali, ritenuti perciò non adatti ad offrire protezione. Protezione che deve essere effettiva e non temporanea, ed essa si può considerare attuata sia nella misura di prevenzione degli atti che in quella punitiva degli stessi, tramite un efficace sistema legale fornito di tutti gli strumenti per individuare e perseguire penalmente tali azioni.

- Art. 9

Questo articolo apre il Capo III, “requisiti per essere considerato rifugiato”. Contiene disposizioni importanti per quanto riguarda l’applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951, andando a chiarire l’estensione di alcuni termini. In particolare, qui si qualificano gli atti di persecuzione come atti che a) sono, per loro natura o frequenza, sufficientemente gravi da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, ovvero che b) costituiscono la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a). Segue poi un elenco delle forme che essi possono assumere, in modo da farvi rientrare, ad esempio, le persecuzioni contro un sesso o un genere, altresì non originariamente contemplate esplicitamente nella Convenzione di Ginevra.

- Art. 10

Dopo aver caratterizzato gli atti di persecuzione, viene sviluppato il significato dei cinque motivi in virtù dei quali si deve essere perseguitati per poter essere considerati rifugiati. Con razza, si intende il colore della pelle, la discendenza o appartenenza a un determinato gruppo etnico. Sotto il termine religione si fanno rientrare tutte le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, nonché la partecipazione o astensione dalla partecipazione a riti di culto e le forme di comportamento personale o sociale previste da

un credo religioso. Per nazionalità ci si riferisce non solo al possesso di una determinata cittadinanza, ma anche all'appartenenza ad un determinato gruppo caratterizzato da comune identità culturale, etnica o linguistica, nonché comuni origine geografiche, politiche o la sua somiglianza con la popolazione di altro Stato. Si può parlare di gruppo sociale quando i membri di tale gruppo possiedono una caratteristica o una storia comune immutabile così importante per loro che non dovrebbero essere costretti a rinunciarvi ed in più tale gruppo deve possedere un'identità distinta del resto del paese in cui si trova, tanto da essere percepito come diverso dal resto della società. Infine, un'opinione, per essere considerata politica ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, deve vertere su una questione riguardante i soggetti di persecuzione di cui all'art. 6, senza bisogno che la persona traduca l'opinione in atto.

L'articolo si chiude con la non scontata precisazione che l'effettivo possesso da parte dei richiedenti di uno dei requisiti sopra menzionati non è rilevante, bensì basta che tali caratteristiche gli siano attribuite dal persecutore.

- Art. 11 – 12

Contengono rispettivamente le clausole di cessazione ed esclusione dallo status di rifugiato. Riproducono fedelmente le disposizioni contenute nella Convenzione di Ginevra.

- Art. 15

In questo articolo si elencano le tre tipologie di danno grave, cioè a) la condanna o l'esecuzione della pena di morte, b) tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine, oppure c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Confermando quanto già detto in precedenza, le maglie del concetto di danno grave sono molto più larghe rispetto a quelle del concetto di persecuzione. Ad esempio, sotto la disposizione di cui alla lettera c) si possono anche far rientrare le vittime di un conflitto armato generalizzato che non li bersaglia personalmente, ripetutamente ed in virtù dei cinque motivi per i quali la persecuzione deve essere portata avanti.

- Art. 16

Questo articolo contiene la clausola di cessazione del riconoscimento della protezione sussidiaria. Essa consiste nel semplice decadimento delle condizioni che ne hanno reso necessaria la concessione.

- Art. 17

Nel presente articolo invece si trovano le clausole di esclusione alla protezione sussidiaria, le quali riproducono fedelmente quelle per lo status rifugiato, aggiungendone una. Questa ulteriore clausola

prevede che si è esclusi dalla protezione sussidiaria quando vi è fondato motivo che il richiedente costituisca un pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato d'asilo.

- Art. 21

Prevede un divieto di *refoulement* che risulta però essere molto più stringente rispetto a quello previsto dall'art. 19 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Esso infatti non ha una forma propria, ma ne assume una conforme agli obblighi internazionali degli Stati membri. Inoltre, è prevista la facoltà di espellere un rifugiato, riconosciuto o meno, in modo analogo a quanto previsto dall'art. 33 co. 2 della Convenzione di Ginevra del 1951.

Volgendo lo sguardo alla Direttiva Procedure (rifusione), sarà più utile illustrare la disciplina che pone in essere in modo organico, piuttosto che compiere un'analisi articolo per articolo come fatto finora. Questa diversa metodologia metterà in evidenza il quadro generale, il quale potrà essere poi confrontato col regime procedurale derivante dalla provenienza da un Paese di origine sicuro.

Innanzitutto, è bene ricordare lo scopo della direttiva. L'obiettivo che si prefissa è quello di rendere le procedure di protezione internazionale più veloci ed efficaci, più giuste per i richiedenti e soprattutto che siano basate su standard unionali. È bene subito notare che l'ambito di applicazione della direttiva è limitato al territorio, inteso nel senso più ampio possibile⁵⁰, dello Stato, escludendo quindi l'asilo diplomatico fornito presso le rappresentanze statali (art. 2).

Passando al contenuto della direttiva, risulta subito fondamentale il concetto di autorità accertante. Come definita dall'art. 2 lettera f), essa è l'organo preposto dalla legislazione nazionale ad esaminare le domande di protezione internazionale e a prendere decisioni in primo grado sulle stesse. È compito dello Stato membro mettere in condizione l'autorità accertante di assolvere ai suoi compiti, in particolare mettendo a disposizione personale competente in numero sufficiente, con adeguata formazione e conoscenze anche dei problemi che potrebbero inficiare le deposizioni dei richiedenti protezione internazionale (art. 4).

Per quanto riguarda la registrazione della domanda (art. 6), essa deve avvenire dopo tre giorni dalla sua presentazione ad un'autorità preposta a registrarla. In caso l'autorità non sia competente a registrarla, i giorni di tempo diventano sei. In caso di afflusso massiccio di domande, i termini possono essere prorogati di dieci giorni. La legislazione nazionale determina la forma che deve avere la domanda e le modalità di presentazione.

Dopo la registrazione della domanda si passa all'esame delle domande (art. 10), nel quale si verifica prima se il richiedente possa accedere allo statuto di rifugiato. In caso di risposta negativa, si passa poi a verificare se possa ottenere protezione sussidiaria. L'esame è condotto su base individuale, in modo

⁵⁰ Comprendendo quindi acque territoriali, frontiere e zone di transito.

obiettivo ed imparziale. I funzionari dell'autorità accertante dispongono di vari strumenti per prendere una decisione puntuale, quali informazioni provenienti da fonti come l'EASO e l'UNHCR e aiuto di esperti per casi specifici. Durante tutta la durata dell'esame, i richiedenti hanno diritto a rimanere nello Stato membro (art. 9). Questa disposizione non fornisce un permesso di soggiorno, e può essere derogata in caso di domanda reiterata o di estradizione sulla base di un mandato di cattura europeo o simili, facendo salvo il principio del *non refoulement*. Durante l'esame il richiedente gode di diverse garanzie, come il diritto ad essere informato in una lingua a lui conosciuta, il diritto ad un interprete ed il diritto di rimanere in contatto con l'UNHCR (art. 12). Di converso, egli deve ottemperare anche a diversi obblighi, che possono essere fatti rientrare sotto il generale obbligo di cooperazione (art. 13). Ai sensi dell'art. 31, la procedura d'esame dovrà essere completata il prima possibile e comunque entro 6 mesi dalla presentazione della domanda. Questo termine temporale può essere prorogato di ulteriori nove mesi in caso di complessità del caso in esame, massiccio afflusso di cittadini di paesi terzi e quindi di domande e quando il ritardo è attribuibile alla mancata ottemperanza degli obblighi del richiedente di cui all'art. 13.

Prima che l'autorità accertante arrivi ad una decisione, è data facoltà al richiedente di sostenere un colloquio personale con i dipendenti della stessa, la cui eventuale mancanza dovuta ad impedimenti non riconducibili a colpe del richiedente non deve però pregiudicare la pronuncia e nemmeno influenzarla negativamente (art. 14). Il colloquio deve svolgersi in modo riservato e si deve mettere in condizione il richiedente di produrre documentazione rilevante (art. 15), in modo da raccogliere gli elementi necessari a motivare la sua domanda (art. 16).

Una volta giunta ad una decisione, l'autorità accertante la comunicherà per iscritto, corredata dalle motivazioni *de jure* e *de facto* che hanno portato all'esito della decisione, che se negativo deve contenere indicazioni per il richiedente sui mezzi per impugnare la decisione (art. 11). È infatti previsto dall'art. 46 il diritto ad impugnare dinanzi ad un giudice la decisione in primo grado dell'autorità accertante. È lasciata libertà agli Stati membri di fissare i termini e le altre norme necessarie per l'esercizio del diritto, i quali devono però essere ragionevoli e non rendere difficile l'accesso al giudice. Inoltre, ai richiedenti è accordato di rimanere sul territorio dello Stato membro fino alla scadenza del termine entro il quale possano effettuare ricorso o, in caso lo abbiano effettuato, fino all'esito del ricorso. I tempi sono stabiliti dalla legislazione nazionale.

Per la rilevanza che avrà nel prosieguo della trattazione, è importante accennare in questa sede il concetto di domanda manifestamente infondata, così come definita dall'art. 32 co. 2. Il concetto di domanda manifestamente infondata è in rapporto di specie a genere con quello di domanda infondata. Infatti, mentre una domanda può essere considerata infondata solo quando al richiedente non è attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale ai sensi della Direttiva Qualifiche (rifusione), si parla di domanda manifestamente infondata quando, nel caso di domanda considerabile già infondata, si applica inoltre uno

dei casi che danno luogo a procedura accelerata e/o esame alla frontiera di cui all'art. 31 co. 8. Tra questi casi, alla lettera b) figura la provenienza del richiedente da un paese di origine sicuro.

Seconda parte

La nozione di Paese di origine sicuro

Capitolo I – Le basi giuridiche nella legislazione dell’Unione Europea e in quella italiana

1.1. *La Direttiva Procedure (rifusione)*

Nonostante il concetto di Paese di origine sicuro sia stato introdotto solo recentemente nella legislazione italiana, è presente già da molti anni in quella europea. L’origine dell’istituto è però spiccatamente nazionale, essendo questa rilevabile nella legislazione danese già nel 1986 con la cd. *Danish Clause*. Pochi anni dopo, nel 1992, compare per la prima volta nel diritto dell’Unione Europea nell’ambito delle *London Resolutions*¹. Data la natura intergovernativa e non vincolante del documento, ed in mancanza di un atto che armonizzasse le legislazioni nazionali in materia, negli anni successivi gli Stati europei introdussero regole molto differenti tra loro, con inoltre significative variazioni nelle liste dei paesi sicuri². Per sopperire a questa incertezza e mancanza di omologazione è intervenuta in parte la direttiva 2005/85/CE³, abrogata poi dalla nuova Direttiva Procedure la quale procede ulteriormente ad armonizzare le normative nazionali degli Stati membri. Da una ricerca risalente al marzo del 2018 condotta dall’European Migration Network⁴, emerge come, dei ventiquattro paesi che hanno accettato di fornire il proprio contributo nel computo dei dati, già sedici di essi avevano nella propria legislazione nazionale una lista di Paesi di origine sicuri, con l’aggiunta di Norvegia e Finlandia che applicano l’istituto senza però avere una lista nazionale fissa. Emerge quindi come l’Italia si sia semplicemente adeguata, invero piuttosto tardivamente, ad un costume già presente da molti anni nell’Unione Europea e nella legislazione degli Stati membri, ma il solo fatto che si tratti di una pratica comune non basterà a sanare le criticità che quest’ultima porta con sé.

Come accennato nel capitolo precedente, la provenienza di un richiedente asilo da un Paese considerato di origine sicuro dalla legislazione nazionale comporta innanzitutto una procedura d’esame della domanda di protezione internazionale accelerata e/o svolta alla frontiera, ai sensi dell’art. 31 co. 8. La domanda verrebbe infatti dichiarata manifestamente infondata (art. 32 co. 2), portando alla suddetta procedura accelerata i cui termini sono però fissati esclusivamente dagli Stati, con l’unico obbligo posto dalla direttiva che essi siano «ragionevoli»⁵.

¹ European Union: Council of the European Union, Council Resolution of 30 November 1992 on Manifestly Unfounded Applications for Asylum ("London Resolution"), 30 November 1992, available at: <https://www.refworld.org/docid/3f86bbcc4.html> [accessed 12 August 2020]. In questo primo e rudimentale documento sul tema non viene trattato nello specifico il concetto dei paesi di origine sicuri, ma quello più generale di paese terzo sicuro, peraltro con un’accezione molto diversa da quella odierna.

² T. Gammeltoft-Hansen, *The extraterritorialisation of asylum and the advent of “protection lite”*, «Danish Institute for International Studies», working paper n. 2007/2, p. 11.

³ Artt. da 29 a 31.

⁴ European Migration Network (2018), *Safe Countries of Origin - EMN Inform*, Brussels: European Migration Network.

⁵ Art. 31 co. 9.

Gli Stati membri non hanno l'obbligo di introdurre nella propria legislazione nazionale una lista di Paesi di origine sicuri (art. 37 co. 1), ma in caso decidessero⁶ di farlo ci sono degli obblighi procedurali da seguire. Oltre ai criteri per poter considerare uno Stato *extra* – UE Paese di origine sicuro, di cui si discuterà in seguito, gli Stati membri hanno l'obbligo di riesaminare periodicamente la situazione di ogni singolo Paese nella loro lista (art. 37 co. 2) e nelle loro valutazioni sono tenuti ad usare informazioni provenienti da fonti attendibili quali l'UNHCR, l'EASO, il Consiglio europeo ed altre organizzazioni internazionali competenti (art. 37, co. 3). Una volta individuati i Paesi da inserire nella lista nazionale, questa dovrà essere comunicata alla Commissione (art. 37 co. 4). La direttiva arriva però a definire gli elementi sui quali dovrà basarsi la valutazione di sicurezza dei Paesi solo nell'Allegato I. Uno Stato può essere considerato sicuro solo quando si può dimostrare, generalmente e costantemente, l'assenza di persecuzioni così come definite dall'art. 9 della Direttiva Qualifiche (rifusione), di tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante e di pericoli a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. In altri termini, la definizione di Paese di origine sicuro porta con sé la supposizione che le persone provenienti da Stati designati come tali non si qualificano né per il riconoscimento dello statuto di rifugiato né per il riconoscimento della protezione sussidiaria⁷. Queste caratteristiche dovranno essere dimostrate basandosi sulla situazione politica generale del Paese, sullo status giuridico e sull'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico. In particolare, si dovrà considerare la misura nella quale si viene protetti da protezioni e danni gravi attraverso a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese ed il modo in cui sono applicate, b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e/o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e/o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, di detta Convenzione europea, c) il rispetto del principio di *non – refoulement* conformemente alla convenzione di Ginevra, d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà. Questa la lettera dell'Allegato I alla direttiva 2013/32/UE. Come si avrà modo di argomentare durante l'analisi del decreto ministeriale di individuazione dei paesi di origine sicuri⁸ e come emergerà dalle riflessioni riguardo i criteri per la designazione sopra indicati, però, questi ultimi risulteranno essere stati trascurati dai ministeri coinvolti.

Per quanto riguarda l'applicazione dell'istituto nei confronti dei richiedenti protezione internazionale, è innanzitutto necessario che il richiedente abbia cittadinanza del Paese (che, è bene ricordare, può essere solo

⁶ L'articolo infatti parla di possibilità e non obbligo di introduzione del concetto nella legislazione nazionale.

⁷ C. Hein, *Paesi d'origine sicuri*, in *Il decreto Salvini, immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n.113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n.132*, a cura di F. Curi, Pisa, Pacini Giuridica, 2019, p. 113.

⁸ Decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale di concerto con il Ministro dell'Interno e il Ministro della Giustizia del 4 ottobre 2019, individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

*extra – UE*⁹) considerato di origine sicuro o, nel caso di apolidi, il Paese sia quello dove hanno dimora abituale (art. 36). Ben più rilevante è il secondo criterio necessario affinché l'istituto sia applicabile nei confronti di un richiedente asilo, il quale consiste nella mancata invocazione, da parte di quest'ultimo, di *gravi motivi* per i quali il Paese designato come sicuro non risulta esserlo in relazione al suo caso specifico. In altri termini, un richiedente protezione internazionale, per ribaltare la presunzione generale di sicurezza del suo Paese di origine, deve invocare gravi motivi attinenti alla sua situazione personale.

1.2. *I cambiamenti apportati dal “Decreto Sicurezza I”: l'introduzione del concetto di Paese di origine sicuro*

Approvato in data 24 settembre 2018, firmato dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella il 4 ottobre ed entrato in vigore il giorno successivo, il decreto legge 4 ottobre 2018 (cd. Decreto Sicurezza) è, assieme al suo “fratello minore”¹⁰, l'atto sul quale l'allora Ministro dell'Interno, Matteo Salvini, ha fondato buona parte del suo mandato, tanto da apporre questione di fiducia sulla sua conversione in legge. La conversione è avvenuta tramite la legge n. 132/2018, apportante significative modificazioni al testo originario. In particolare, l'art. 7-bis aggiunge un nuovo articolo al decreto legislativo 25/2008¹¹, il 2-bis, il quale si inserisce immediatamente dopo l'art. 2 contenente le definizioni usate nel testo. Il nuovo art. 2-bis non chiarisce solo una nuova definizione, quella di Paese di origine sicuro, ma introduce il concetto nella nostra legislazione, recependo le disposizioni dell'Unione Europea in materia. Oltre a introdurre il suddetto articolo 2-bis, l'art. 7-bis è quello che, modificando vari altri articoli del d.lgs. 25/2008, introduce tutta la disciplina riguardante i Paesi di origine sicuri nel nostro ordinamento.

L'art. 7-bis introduce quindi nel nostro ordinamento le norme dell'Unione facendo confluire gli artt. 36 – 37 e l'Allegato I della Direttiva Procedure (rifusione) in un unico articolo, appunto il 2-bis, senza particolari modificazioni. Rimane l'obbligo di aggiornamento periodico della lista dei paesi di origine sicuri, ma vengono specificate meglio le fonti per procedere alla valutazione. In particolare, oltre alle fonti indicate dall'art. 37 co. 3 della Direttiva Procedure (rifusione), che invero, come sembra emergere dalla lettera dell'art. 2-bis co. 4, risultano quasi passare in secondo piano, la valutazione si basa sulle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo e da un centro di documentazione, da essa istituito, sulla situazione socio – politico – economica dei Paesi di origine dei richiedenti. Essendo il centro di documentazione un organismo istituito e coordinato dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, l'art. 2-bis individua, in quest'ultima la fonte principale di informazioni dalla quale attingere, dando

⁹ Gli Stati membri dell'Unione Europea si considerano, infatti, reciprocamente paesi d'origine sicuri ai sensi del protocollo n. 24 sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea allegato al TFUE, purché uno Stato membro non attivi la deroga prevista dall'art. 15 CEDU o la clausola di sospensione di cui all'art. 7 TFUE.

¹⁰ Decreto-legge del 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica.

¹¹ Decreto legislativo del 28 gennaio 2008, n. 25, attuazione della 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.

implicitamente importanza secondaria alle «altre fonti», così vengono definite dall'articolo in questione, indicate dal legislatore europeo.

I requisiti che uno Stato deve avere per poter essere considerato Paese di origine sicuro rimangono gli stessi indicati dalla Direttiva Procedure (rifusione), così come non variano gli elementi sui quali valutare la sussistenza dei suddetti requisiti. Restano invariate anche le condizioni di applicabilità nei confronti dei richiedenti protezione internazionale i quali, è bene ricordarlo, devono prima di tutto provenire da uno dei paesi presenti nella lista e, soprattutto, non devono aver invocato gravi motivi per ritenere che il suo Stato non sia sicuro in relazione al suo personale caso. In questa prima definizione di base del concetto di Paese di origine sicuro, un'altra aggiunta importante rispetto alla lettera della Direttiva Procedure (rifusione) è la previsione della possibilità di effettuare la designazione di un Paese di origine sicuro con l'eccezione di parti del territorio o di determinate categorie di persone. Si andrebbe così a derogare il regime procedurale vigente in caso il richiedente protezione internazionale provenisse da una determinata area dello Stato, la quale sarebbe considerata non sicura a differenza del resto del territorio¹². Nel secondo caso, analogamente, la deroga varrebbe per tutti quei gruppi di persone che, nel loro Paese di origine, subirebbero azioni che condurrebbero al riconoscimento della protezione internazionale. In altri termini, questa previsione procede a standardizzare le procedure per queste due gruppi di persone, che non dovranno evocare gravi motivi per i quali il loro Paese non è sicuro per loro, dato che saranno già previsti.

La base giuridica per l'adozione dell'elenco dei Paesi di origine sicuri si trova al comma 1 dell'art. 2-bis. Esso prevede che l'elenco sia adottato con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia. Si tratta quindi di un atto dell'Esecutivo, che viene adottato senza consultazione del Parlamento, che deve essere periodicamente aggiornato e comunicato alla Commissione europea insieme a tutte le sue future modificazioni. L'atto è preceduto da una non molto ampia istruttoria il cui scopo non è solo evidenziare le informazioni sulla base delle quali è stata condotta la valutazione di sicurezza dei Paesi nella lista, ma, come si legge al comma 2 dell'art. 1 del d.m.a.e. 4 ottobre 2019, verranno usate anche nell'ambito dell'esame delle domande di protezione internazionale, valutando la situazione individuale del richiedente alla luce di suddette informazioni. I paesi individuati dall'art. 1 co. 1 sono: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina. La lista verrà analizzata nell'ultima parte di questo lavoro.

¹² Questo approccio può essere considerato l'altra faccia della medaglia della cd. *Internal flight alternative* (o zona interna sicura), prevista dall'art. 8 della direttiva 2011/95/UE, secondo la quale si può concludere che un richiedente non necessita protezione internazionale qualora provenisse da detta zona. Nel caso in esame, di converso, non si applicherebbe il regime procedurale derivante dalla provenienza da un Paese di origine designato come sicuro qualora il richiedente provenisse da una zona interna "non sicura" del proprio Stato.

1.3. *Conseguenze procedurali*

L'aspetto più rilevante, ma anche più interessante, di tutta la disciplina inerente ai Paesi di origine sicuri è sicuramente quello riguardante le conseguenze procedurali e probatorie che si applicano alla domanda di protezione internazionale di richiedenti asilo provenienti da un paese inserito nella lista. Tali conseguenze si manifestano attraverso regimi procedurali e probatori differenziati rispetto alla norma.

Prima di analizzare i suddetti regimi differenziati è utile, al fine di comprendere a pieno le conseguenze che portano per i richiedenti asilo, illustrare le procedure di esame delle domande di protezione internazionale ordinarie, non presentate quindi da cittadini provenienti da Paesi designati come sicuri. Il regime temporale ordinario di esame è fissato dall'art. 27 del d.lgs. 25/2008, al cui comma 2 è previsto che la «Commissione territoriale provvede al colloquio con il richiedente entro trenta giorni dal ricevimento della domanda e decide entro i tre giorni feriali successivi». Tale regime temporale non è però indifferibile, essendo ammesse varie proroghe ai sensi dei commi 3 e 3-bis. Qualora la Commissione territoriale non riesca a pervenire a una decisione nei tre giorni feriali successivi il colloquio col richiedente a causa della sopravvenuta esigenza di acquisire nuovi elementi, la decisione potrà essere presa entro sei mesi. Oltre a questi sei mesi aggiuntivi, sono previsti ulteriori nove mesi di proroga quando a) l'esame della domanda richiede la valutazione di questioni complesse in fatto o in diritto, b) in presenza di un numero elevato di domande presentate simultaneamente, c) il ritardo è da attribuire all'inosservanza da parte del richiedente degli obblighi di cooperazione di cui all'articolo 11¹³. Infine, sono previsti tre mesi addizionali per casi eccezionali. Come si ha modo di vedere, la procedura ordinaria fornisce una finestra temporale potenzialmente molto ampia, si possono raggiungere infatti i diciotto mesi, che può essere gestita a piacimento dalla Commissione territoriale essendo le proroghe di cui ai commi 3 e 3-bis rimesse esclusivamente a sue valutazioni discrezionali¹⁴.

Per quanto riguarda il regime probatorio ordinario, in questa sede è sufficiente evidenziare come esso sia condiviso tra richiedente e Commissione territoriale. Come discusso precedentemente¹⁵, è l'art. 4 della Direttiva Qualifiche (rifusione) a disporre tale assetto. La direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano tramite il decreto legislativo 251/2007¹⁶ che, tramite l'art. 3 riporta fedelmente le disposizioni europee. In sintesi, il richiedente dovrà sottoporre alla commissione territoriale tutti i documenti rilevanti in suo possesso e dovrà compiere ogni sforzo per circostanziare al meglio la domanda. La Commissione territoriale, invece, si impegna ad analizzare tutta la documentazione fornita dal richiedente, a considerare come veritiere le sue

¹³ Contenente l'obbligo di comparso dinanzi alla Commissione territoriale se convocato, di consegna dei documenti e di comunicazione di ogni cambiamento del luogo di residenza.

¹⁴ F. Venturi, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicuri» ad opera della L. 132/2018 di conversione del cd. «Decreto Sicurezza» (D.L. 113/2018)*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», Fascicolo n. 2/2019, p. 173.

¹⁵ Prima parte, § 2.2.

¹⁶ Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, di attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

affermazioni anche se non suffragate da prove qualora il richiedente abbia ottemperato ai propri doveri. Inoltre, nella sua valutazione, la Commissione territoriale è coadiuvata dalle cd. *country of origin information* fornite da EASO, che altro non sono che le stesse informazioni sulle quali si dovrebbe basare la valutazione di sicurezza dei paesi di origine ai fini dell'inserimento nella lista nazionale, dai dati prodotti dall'UNHCR ed infine è possibile consultare esperti al fine di ottenere pareri su aspetti particolari (art. 3 d.lgs. 25/2008).

Passando alle modalità per effettuare ricorso contro la decisione negativa della Commissione territoriale, la quale deve indicare le motivazioni di fatto e di diritto che hanno portato alla decisione, esso è ammesso entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento al richiedente, ovvero entro sessanta in caso questi risieda all'estero, ai sensi dell'art. 35-*bis* co. 2 del d.lgs. 25/2008. Il terzo comma del medesimo articolo prevede inoltre che la presentazione del ricorso abbia effetto sospensivo nei confronti dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, impedendo quindi che il richiedente venga espulso prima della pronuncia del giudice.

Rispetto al regime procedurale ordinario, la finestra temporale riservata a cittadini provenienti da Paesi di origine designati come sicuro è molto più breve. L'art. 7-*bis* infatti, per far sì che la nuova e ristretta finestra temporale sia rispettata dalla Commissione territoriale, aggiunge una lettera *c-ter* al comma 1 dell'art. 28 del d.lgs. 25/2008, disponendo che le domande provenienti da cittadini di Paesi di origine sicuri siano innanzitutto esaminate in via prioritaria. Il nuovo regime temporale è disciplinato dall'art. 28-*bis*, il quale dispone che l'esame della domanda dovrà avvenire con procedura accelerata. La lettera dell'art. 28-*bis* non si distingue però di certo per linearità a chiarezza nell'illustrare le caratteristiche di tale procedura. Da un'attenta lettura si riescono a far emergere due regimi temporali alternativi per coloro che provengono da Paesi di origine sicuri, uno "ordinario", proprio di coloro che presentano domanda alla questura che poi provvederà a trasmetterla alla Commissione territoriale, ed uno per coloro che presentano la domanda direttamente alle zone di frontiera o di transito¹⁷.

La procedura accelerata per richiedenti asilo che fanno domanda non in zone di frontiera è disciplinata dal comma 1-*bis* dell'anzidetto articolo. Tale comma dispone che la questura provveda a trasmettere senza ritardo la documentazione necessaria alla Commissione territoriale, la quale dovrà adottare una decisione entro cinque giorni.

Ai sensi del comma 1-*ter* e tramite il rinvio che esso effettua alla procedura di cui al comma 1, invece, è disposto che il richiedente proveniente da un Paese di origine sicuro, che abbia effettuato domanda di

¹⁷ Ai sensi dell'art. 28-*bis* co. 1-*quater* del d.lgs. 25/2008, le zone di frontiera dove svolgere le procedure accelerate sono individuate da decreto del Ministero dell'interno. Il decreto del 5 agosto 2019 di individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini dell'attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale dà attuazione a tale disposizione, individuando zone di frontiera nelle seguenti provincie: Trieste, Gorizia, Crotone, Cosenza, Matera, Taranto, Lecce, Brindisi, Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Catania, Messina, Trapani, Agrigento, Città Metropolitana di Cagliari, Sud Sardegna.

protezione internazionale in una zona di frontiera o di transito, sia sottoposto alla summenzionata procedura di cui al comma 1, la quale prevede che la questura, appena ricevuta la domanda, provveda alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla ricezione, convocherà a colloquio il richiedente. La decisione viene poi adottata entro i successivi due giorni. Relativamente a questo secondo scenario sussistono poi diversi dubbi, peraltro già rilevati in dottrina¹⁸, che, se vogliono essere dissipati, non ci si può che basare sulla lettera dell'art. 28-*bis*. Il comma 2 prevede che i termini di cui al comma 1 vengano raddoppiati qualora ci si trovi di fronte a una domanda manifestamente infondata ai sensi dell'art. 28-*ter* il quale, alla lettera b), contempla la provenienza da un Paese di origine designato come sicuro tra le cause di manifesta infondatezza della domanda di asilo. Questa interpretazione deriva dal fatto che, anche se il comma 2 non estende *direttamente* i termini di cui al comma 1-*ter*, esso lo faccia *indirettamente* estendendo i termini di cui al comma 1, al quale rinvia il comma 1-*ter*. In altri termini, il legislatore ha sposato una tecnica tutt'altro che chiara, con la quale ha effettuato una sorta di "doppio rinvio" (al comma 1), piuttosto che inserire un rinvio diretto nel comma 2 al comma 1-*ter*. In sintesi, quindi, nel caso di domanda dichiarata manifestamente infondata a causa della provenienza del richiedente da un Paese di origine sicuro, presentata in una zona di frontiera, la Commissione avrà quattordici giorni dalla ricezione della domanda per provvedere all'audizione e quattro giorni per prendere una decisione. A completare questo quadro, dalla complessità degna del migliore Picasso, provvedono i commi 3 e 3-*bis*. Ai sensi del primo, i termini temporali di cui ai co. 1 e 2 possono essere estesi, seguendo i termini contenuti nelle disposizioni dei co. 3 e 3-*bis* dell'art. 27. L'art. 3-*bis* prevede poi che quest'ultimi siano però ridotti ad un terzo. In definitiva, il regime temporale preposto dal legislatore per cittadini di Paesi di origine sicuri che presentino domanda in zone di frontiera risulta essere il seguente: la Commissione territoriale dispone di quattordici giorni per convocare a colloquio il richiedente e deve prendere una decisione entro quattro giorni dal colloquio ma, in caso di sopravvenuta esigenza di acquisire nuovi elementi, la procedura potrà essere conclusa in due mesi; inoltre, nei casi elencati dall'art. 27 co. 3, la Commissione dispone di tre mesi addizionali; infine, in casi eccezionali e per assicurare un esame adeguato e completo della domanda, il termine può essere prorogato di un ulteriore mese. Con una semplice addizione si conclude che la procedura potrebbe arrivare ad una durata massima di sei mesi, contro i diciotto della procedura prevista per richiedenti non cittadini di un Paese di origine sicuro.

Rispetto al regime probatorio ordinario sopra esposto, in caso di provenienza da un Paese di origine sicuro si può legittimamente parlare di un aggravio dell'onere della prova per il richiedente. Risulta infatti errato parlare di inversione dell'onere della prova, in quanto, in condizioni normali, tale onere è condiviso tra richiedente e Commissione territoriale. In altri termini, l'esame è svolto in cooperazione. L'inserimento di uno Stato nella lista dei Paesi di origine sicuri porta con sé la presunzione relativa di sicurezza di tale

¹⁸ F. Venturi, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di "Paesi di origine sicuri" ad opera della L. 132/2018 di conversione del cd. «Decreto Sicurezza» (D.L. 113/2018) cit.*, pp. 173-174.

Paese, sarà compito dei richiedenti asilo invocare i già citati gravi motivi che rendono il proprio Stato non sicuro per la loro situazione particolare. Inoltre, un'altra differenza risiede nella motivazione del rigetto della domanda. Ordinariamente, il rigetto è corredato da motivazioni di fatto e di diritto e dai mezzi di impugnazione ammissibili (art. 9 co. 2 d.lgs. 25/2008). Ai sensi dell'art. 9 co. 2-bis del d.lgs. 25/2008, invece, le domande di cittadini provenienti da Paesi di origine sicuri sono rigettate dando esclusivamente atto che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il suo Stato. È una motivazione che non entra quindi nel merito della domanda.

Si conclude l'analisi delle conseguenze procedurali scaturite dalla provenienza da un Paese di origine sicuro con quella che può essere considerata la più erosiva dei diritti dei richiedenti protezione internazionale: la mancata sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione della Commissione territoriale in caso di ricorso. Il Decreto Sicurezza infatti introduce nel nostro ordinamento il concetto di manifesta infondatezza delle richieste di asilo, includendo tra la casistica che ne dà luogo anche la provenienza da un Paese di origine designato come sicuro. Ai sensi del co. 3 lett. c) dell'art. 35-bis del d.lgs. 25/2008, infatti, la manifesta infondatezza della domanda porta al suddetto effetto (o mancato effetto). L'efficacia esecutiva della decisione non è però totalmente esclusa, essendo ammessa la sospensione qualora ricorressero «gravi e circostanziate ragioni» a fronte di una domanda incidentale di sospensione ai sensi del comma 4. A questa già notevole compressione delle garanzie procedurali dei richiedenti asilo si aggiunge la previsione contenuta al comma 2 del medesimo articolo, secondo la quale i termini di impugnazione per un cittadino di un Paese di origine sicuro si dimezzano rispetto alla norma, ammontando quindi a quindici giorni (o 30 in caso la persona risiedesse all'estero).

Capitolo 2 – Profili critici

La provenienza di un richiedente asilo da un Paese di origine sicuro porta, come si è visto, a delle conseguenze non trascurabili per costoro. Come si avrà modo di argomentare nel corso del presente capitolo, l'impatto di queste conseguenze è tale da contrarre notevolmente il diritto di asilo di questi, frapponendo tra loro e il riconoscimento della protezione internazionale delle barriere che *de facto* rendono una decisione positiva della Commissione territoriale molto più difficile. Se, in linea teorica, la *ratio* sottostante all'introduzione del concetto nel nostro ordinamento consiste in una velocizzazione delle procedure di esame delle domande di protezione internazionale, il prodotto di questa innovazione sembra essere piuttosto diverso. Inoltre, diverse risulteranno le frizioni con la normativa europea in materia e con la nostra Costituzione

2.1. *Un concetto in antitesi col diritto di asilo*

L'analisi delle criticità inizia prendendo in esame l'art. 2-bis del d.lgs. 25/2008 il quale opera, in modi che forse possono sfuggire per quanto celati tra tecnicismi e rinvii, un completo ribaltamento della logica sottostante il diritto d'asilo, tanto da risultarne in antitesi. Questo cambio di paradigma avviene ad opera di un inciso a prima vista trascurabile, ma dal forte significato simbolico. Al comma 2, tra gli altri requisiti, è infatti previsto che uno Stato terzo possa essere considerato Paese di origine sicuro quando è dimostrabile «in via generale e costante» che non sussistano atti che, parafrasando, darebbero luogo al riconoscimento della protezione internazionale per i cittadini di tale Stato. Le procedure di esame delle domande di asilo si sono sempre svolte secondo parametri soggettivi, valutando la situazione particolare del richiedente il quale deve subire personalmente persecuzione o una tipologia di danno grave. Siamo quindi in presenza di un diritto individuale. Assumere che «in via generale e costante» un Paese sia sicuro ribalta totalmente questa dimensione individuale, sostituendola con una presunzione generale di sicurezza basata su criteri che, come vedremo, sono tutt'altro che certi¹⁹.

Il capovolgimento di paradigma emerge anche se si analizza il ruolo delle *country of origin information*. Fondamentali cartine al tornasole per verificare la coerenza delle dichiarazioni dei richiedenti asilo rispetto alla situazione generale nel loro Paese di origine, nell'istituto in esame il loro ruolo cambia drasticamente²⁰. Secondo la lettera dell'art. 2-bis è (anche) su tali informazioni che si deve basare l'individuazione dei Paesi da inserire nella lista nazionale. Questi due diversi utilizzi sono in rapporto antitetico tra di loro. Mentre nella procedura ordinaria le informazioni sui Paesi di origine sono utilizzate *ex post* per circostanziare le dichiarazioni del richiedente e verificarne la plausibilità, nell'ambito dell'istituto dei Paesi di origine sicuri sono utilizzate per provare, sempre in via generale e costante, la presunta sicurezza dei Paesi di origine creando *ex ante* un importante ostacolo procedurale all'esercizio del diritto di asilo dei cittadini di tali Stati, consistente nella presunzione di manifesta infondatezza delle loro domande²¹.

La presunzione di manifesta infondatezza è però superabile. Ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo in esame, un Paese può essere considerato di origine sicuro per un richiedente solo se questi sia cittadino di quel Paese e non invochi gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese in relazione alla sua situazione particolare. Una sorta di clausola di applicabilità formata da due requisiti, la cittadinanza (o, nel caso di apolidi, la dimora abituale) dello Stato e il non avere gravi motivi per ritenere il Paese non sicuro per sé. Anche qui, una piccola parte di questa disposizione, carica non solo di valore simbolico ma anche di

¹⁹ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Nota di commento del decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale 4 ottobre 2019 sull'elenco dei Paesi di origine sicuri*, 2019, p. 6.

²⁰ Per un'analisi del ruolo delle informazioni sui Paesi d'origine, cfr. G. Cellamare, *In tema di informazioni sui paesi di origine nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale*, «Freedom, Security & Justice: European Legal Studies», n. 2, 2019, pp. 4-12. Nell'ultima parte dello scritto, l'autore, nell'evidenziare la loro accresciuta centralità a seguito dell'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di Paese di origine sicuro, manca di rilevare tale cambiamento di paradigma.

²¹ ²¹ F. Venturi, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di "Paesi di origine sicuri" ad opera della L. 132/2018 di conversione del cd. «Decreto Sicurezza» (D.L. 113/2018) cit.*, p. 169.

conseguenze procedurali, rende critico ribaltare la presunzione iniziale. Il richiedente asilo deve addurre «gravi motivi» in base ai quali la presunzione dell'Esecutivo sarebbe sbagliata, permettendo quindi al migrante di ottenere protezione. È evidente anche qui il contrasto con la ratio sottostante il diritto di asilo. Ordinariamente infatti, per verificare la presenza di persecuzioni o danni gravi, è sufficiente che il richiedente abbia il “fondato timore” di essere sottoposto a tali trattamenti. Questa formula è di gran lunga più permissiva sotto tutti i punti di vista rispetto, e porta a pensare che avere fondato timore che il proprio Paese di origine non sia sicuro con riguardo alla propria situazione individuale non sia abbastanza per superare la presunzione di sicurezza per la generalità dei cittadini di tale Paese. Il fatto che questa formula sia più permissiva non deve però trarre in inganno, non si deve cioè pensare che lo sia troppo. Il timore deve essere comunque fondato, ancorato quindi a qualcosa di concreto e verificabile²². Il concetto di motivo grave, invece, pone una soglia molto più alta da soddisfare (data dall'aggettivo “grave”) ed anche la parola “motivo”, comparata con la sufficienza della presenza di “timore”, risulta alzare questa soglia ancora di più. È bene evidenziare come questa interpretazione sia frutto di un'analisi soggettiva di chi scrive. Il motivo non è però il voler dare un'interpretazione diversa a qualcosa che si conosce. Il problema è che non si può fare altrimenti. Né la Direttiva Procedure (rifusione) né il d.lgs. 25/2008 danno una definizione di “grave motivo”, a differenza di come avviene per i termini usati nella Convenzione di Ginevra del 1951 che sono chiariti dalla legislazione europea. Oltre a prevedere una soglia molto più esigente rispetto al regime ordinario, quindi, la disposizione si macchia anche di estrema vaghezza. Come emerge, questi due elementi combinati rendono davvero molto arduo per i richiedenti ribaltare la presunzione di sicurezza del loro Paese di origine, lasciando alle Commissioni territoriali completa discrezionalità nel valutare se il motivo di un migrante sia abbastanza grave per permettergli di ottenere asilo.

Alle considerazioni di cui sopra si potrebbe ribattere lungo, essenzialmente, due direttrici: 1) sostenendo che, grazie all'operato dell'Esecutivo, i Paesi nella lista sono davvero sicuri e che se il richiedente ha diritto di vedersi riconosciuta protezione internazionale non avrà difficoltà ad ottenerla e 2) che pure se le condizioni sono restrittive, vi è sempre la possibilità di impugnare la decisione della Commissione territoriale. L'operato dell'Esecutivo verrà valutato nei successivi paragrafi, in questa sede si procederà a replicare alle due affermazioni.

Ordinariamente, è senza dubbio vero, quantomeno in linea teorica, che i richiedenti possiedono i mezzi per far valere le proprie ragioni e dimostrare di potersi qualificare come beneficiari di protezione internazionale. Per cittadini di Paesi d'origine designati come sicuri, la realtà è ben diversa. Come ampiamente discusso in precedenza, la tempistica di esame delle domande è notevolmente ridotta. Addirittura, in caso il migrante faccia richiesta di protezione non in zone di frontiera la Commissione avrà solo cinque giorni per prendere una decisione. Costituisce *vulnus* ancora più grave l'assoluta mancata

²² Compito della Commissione territoriale è, appunto, verificare la fondatezza di tale timore attraverso i vari strumenti che le vengono messi a disposizione ai sensi del d.lgs. 25/2008.

menzione del colloquio col richiedente. L'art. 28-bis infatti si limita a porre il limite di cinque giorni entro i quali la Commissione territoriale dovrà prendere una decisione, ma nulla è detto sul colloquio né su entro che termini temporali esso debba avvenire. La normativa europea prevede però che il colloquio non possa essere omesso se non in caso di domanda reiterata²³, debbasi quindi considerare necessariamente assicurato. In ogni caso, questa omissione non giova sicuramente alla certezza del diritto per cittadini di Paesi di origine sicuri, si configura inoltre una potenziale frizione col diritto dell'Unione Europea. Termini così brevi, uniti all'incertezza sulle condizioni in base alle quali si possa ottenere un colloquio personale, costituiscono un ulteriore elemento antitetico al paradigma culturale del diritto d'asilo, basato su tempi potenzialmente molto lunghi al fine esaminare tutte le ragioni del richiedente sulla base di un colloquio personale sempre assicurato e dai termini certi.

Conseguenza per certi versi paradossale è lo spingere i migranti a presentare domanda di protezione internazionale direttamente nelle zone di frontiera, dove ai sensi del Decreto Sicurezza vige un regime procedurale completamente diverso e più chiaro. Questa conseguenza è paradossale poiché è risaputo come i tempi della procedura di esame delle domande in zone di frontiera siano sicuramente più veloci, a costo però di sacrificare qualche garanzia procedurale²⁴. Nel caso di richiedente proveniente da un Paese di origine sicuro, invece, i maldestri rinvii operati dall'art. 28-bis del d.lgs. 25/2008 pongono termini molto più ampi rispetto a quelli a cui devono sottostare le domande presentate direttamente in questura. Le tempistiche sono infatti quelle previste per coloro non provenienti da Paesi di origine sicuri, ridotte ad un terzo. Quantomeno si possono potenzialmente raggiungere i sei mesi, termine sufficiente per permettere al richiedente di soddisfare la gravosa richiesta di invocare gravi motivi per ribaltare la presunzione di sicurezza del suo Stato. Infine, sono fissati anche i termini entro i quali si deve essere convocati per il colloquio personale.

Ovunque venga presentata la domanda, però, il potenziale (ma, date le circostanze sopra discusse, molto probabile), rigetto da parte della Commissione territoriale non dà luogo a una motivazione circostanziata della decisione negativa²⁵. Si tratta quindi di una motivazione «prestampata»²⁶, che non entra nel merito della questione. Non viene inoltre posto l'obbligo di indicare i mezzi di impugnazione, indicazione che però resta caratteristica inderogabile delle decisioni di rigetto²⁷. Similmente a quanto detto per il colloquio personale, quindi, deve considerarsi elemento obbligatorio. La previsione di motivare il rigetto con una risposta standardizzata è figlia della portata generale e astratta della nozione di Paese di origine sicuro. Così come la valutazione di sicurezza dei Paesi inseriti nella lista è compiuta su basi, come si vedrà nel prossimo paragrafo, generali e vaghe, vevoli presumibilmente per la generalità dei cittadini di tali Stati, la motivazione di rigetto per manifesta infondatezza della domanda di asilo non può entrare nello specifico del

²³ Direttiva 2013/32/UE del parlamento europeo e del consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), art. 34.

²⁴ A Buon Diritto onlus, *Paesi di origine sicuri* cit., p.5.

²⁵ Art. 9 co. 2-bis d.lgs. 25/2008.

²⁶ Così C. Hein, *Paesi d'origine sicuri* cit., p. 115.

²⁷ Art. 9 co. 2 d.lgs. 25/2008.

caso in esame, giacendo la *ratio* del rifiuto nella presunzione di sicurezza del Paese di origine del migrante. Una tale (mancata) motivazione, oltre a costituire un altro profilo di frizione col diritto dell'Unione Europea²⁸, che prevede l'obbligo di motivazione *de jure* e *de facto*, rischia di lasciare il richiedente senza alcuna motivazione. Infatti, se a questa mancata motivazione si aggiunge quella, sempre mancata, del decreto di individuazione della lista dei Paesi di origine sicuri, la negazione della domanda di protezione internazionale rimarrebbe priva di qualsivoglia motivazione²⁹.

Criticità di gran lunga più grave e minante i diritti dei richiedenti asilo è senza dubbio però l'annullamento dell'efficacia sospensiva del ricorso contro la decisione dell'autorità accertante. In questo modo il richiedente non è più protetto da espulsioni ed allontanamenti. Oltre alle conseguenze concrete per il migrante, ve ne è una potenziale che è molto più pericolosa. Allontanando od espellendo queste persone, in seguito a considerazioni sommarie, che non permettono temporalmente al richiedente di ricostruire la sua storia e che infine intaccano anche la sua possibilità di effettuare ricorso, si profila il serio rischio di condannarle a tornare in un Paese in cui sarebbero a serio rischio di subire persecuzioni o altri trattamenti lesivi la loro persona, andando quindi a violare il divieto di *refoulement*.

In base alle precedenti considerazioni è possibile concludere che la disciplina posta in essere dall'art. 7-*bis* del Decreto Sicurezza risulta contrarre in modo significativo l'esercizio del diritto di asilo dei migranti, profilandosi inoltre potenziali violazioni del diritto internazionale e dell'Unione Europea. Siamo in presenza quindi di un istituto non solo dannoso, ma anche viziato in più parti. Come si argomenterà nel prossimo paragrafo, sussistono diversi problemi anche con la lista italiana dei Paesi di origine sicuri che, aggiungendosi ai profili critici appena analizzati, finiscono per sterilizzare il diritto di asilo, peraltro costituzionalmente garantito, dei cittadini di Stati considerati dall'Esecutivo sicuri.

2.2. Il decreto di individuazione dei Paesi di origine sicuri

Ad esattamente un anno dalla firma del Decreto Sicurezza da parte del Presidente della Repubblica, il Ministro degli esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, ha esercitato la facoltà prevista dall'art. 7-*bis* del decreto 4 ottobre 2018 il quale, introducendo il già discusso art. 2-*bis* al d.lgs. 25/2008, permetteva a tali ministri di individuare alcuni Stati da inserire nella lista nazionale di Paesi di origine sicuri. I requisiti per considerare un Paese di origine come sicuro di cui all'art. 2-*bis* sono stati già ampiamenti discussi nei paragrafi precedenti³⁰. In questa sede è importante

²⁸ Direttiva 2013/32/UE art. 11 co. 2.

²⁹ C. Pitea, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 3/2019, p. 649.

³⁰ Parte seconda, § 1.2.

evidenziare la loro vaghezza e la mancanza di trasparenza adottata dalle istituzioni italiane nella stesura dell'elenco, nonché i diversi *vulnus*.

Dalla lettura delle disposizioni sopra richiamate, i parametri per considerare sicuro un Paese di origine risultano estremamente vaghi e vuoti di significato. Considerando inoltre che la legislazione europea permette agli Stati membri di introdurre altre disposizioni riguardanti l'applicazione della nozione, le autorità italiane avrebbero potuto compiere maggiori sforzi per cercare di circoscrivere maggiormente gli elementi su cui svolgere la valutazione di sicurezza, che allo stato attuale risultano essere troppo ancorati a valutazioni giuridiche trascurando le ben più fondamentali situazioni *de facto*³¹. Considerazioni più basate sulla situazione reale nel Paese sono state, come si vedrà, puntualmente disattese dall'Esecutivo. Il tentativo di colmare la vacuità dei tre criteri sulla cui base si fonderebbe la *praesumptio iuris tantum* di sicurezza, ad opera del comma 3 dell'art. 2-*bis*, si è rivelata un fallimento. Trattasi di criteri anch'essi estremamente permeabili, interpretabili in diversa maniera e, soprattutto, ai quali si può dare più o meno rilevanza, in quanto se ne deve solamente «tenere conto»³². Tale libertà di azione lascia spazio ad infiltrazioni e considerazioni di carattere politico, mosse non da principi umanitari, ma da freddi calcoli di convenienza in un contesto in cui l'attenzione è oramai rivolta da tempo verso una retorica emergenziale del fenomeno migratorio, di conseguenza da contenere attraverso “innovazioni” che altro non sono che camuffate limitazioni inaccettabili, nonché illegittime, al diritto di asilo.

Il pericolo che nel processo di valutazione della sicurezza dei Paesi da inserire nella lista si inseriscano considerazioni di carattere politico è esacerbato dall'organismo delegato ad adottarla. La Direttiva Procedure (rifusione) nulla dice sulle concrete modalità di stesura dell'elenco, che vengono quindi disciplinate dalla legislazione nazionale. Vero è che la maggior parte dei Paesi europei hanno conferito tale potere all'Esecutivo³³, ma la mancanza di anche solo un parere consultivo del Parlamento risulta problematica per il grado di incisività che la provenienza da uno dei Paesi nella lista comporta per i migranti di tali Stati. Tra i compiti del Ministro degli esteri e della cooperazione internazionale rientra anche il curare le relazioni con gli altri Stati, si profila quindi il rischio che l'Italia utilizzi l'inserimento nella lista come mezzo per ottenere vantaggi di ordine politico od economico. Nel mondo di oggi, dove l'*hard power* sta cedendo progressivamente il passo al *soft power*, l'inserimento di un Paese nella lista di quelli sicuri e rispettosi dei diritti umani potrebbe cambiare la percezione che la comunità internazionale ha nei confronti di tale Stato, oppure si potrebbe inserire un determinato Stato solo per far funzionare meglio accordi di rimpatrio o per

³¹ A parere di chi scrive, non si capisce come attraverso l'analisi dell'ordinamento giuridico di uno Stato si possa inferire la mancanza di atti lesivi i cittadini di tale Stato. L'appena nominato criterio non è nemmeno considerabile un elemento secondario, in quanto citato insieme all'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e alla situazione politica generale per verificare la sicurezza del Paese.

³² Art. 2-*bis* co. 3 d.lgs. 25/2008.

³³ Esempio virtuoso nel senso opposto è costituito dalla Germania, dove il *Bundestag* deve approvare la lista.

favorirne la stipula³⁴³⁵. Infine, la delega all'Esecutivo appare in evidente contrasto con la riserva di legge di cui all'art. 10 co. 3 della nostra Costituzione.

L'autonomia del MAECI nella determinazione dei Paesi da inserire nella lista emerge chiaramente andando ad analizzare il d.m.a.e. 4 ottobre 2019. La lettera dell'art. 2-*bis* suggerisce una serie di fonti dalle quali attingere per redigere la lista nazionale. Tra di esse, oltre a citare istituzioni nazionali, ne vengono citate diverse internazionali. Come già anticipato, la motivazione del decreto appare carente, non indicando la *ratio* sottostante la decisione di inserire determinati Paesi. Ciò, oltre a non rispettare i principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica, è anche il presupposto per rendere contestabili gli atti di quest'ultima. Come detto in precedenza vi è quindi il concreto rischio che il richiedente non sappia in base a quali valutazioni la sua richiesta sia stata respinta. Questa dinamica finisce con l'incentivare a presentare ricorso contro la decisione della Commissione, in quanto resta fermo il potere del giudice di collezionare tutti gli elementi a lui necessari per pervenire ad una decisione. Inoltre, come sostenuto dal Consiglio Superiore della Magistratura, «appare dubbio che [...] [il d.m.a.e 4 ottobre 2019], quanto all'identificazione del Paese sicuro, possa considerarsi vincolante; è evidente, infatti, che venendo in gioco diritti costituzionali, rimane fermo il potere dell'autorità giurisdizionale ordinaria di riconsiderare l'inserimento di un Paese nella lista dei Paesi sicuri mediante congrua motivazione, tanto più ove la predetta indicazione si discosti dai criteri di inserimento pure previsti dalla norma generale»³⁶. L'istituto appare quindi nel migliore dei casi inutile, ma non è comunque assicurato che il giudice eserciti sempre questa sua facoltà.

Come già anticipato, la motivazione del decreto appare carente di una qualsivoglia motivazione di fatto o di diritto sorreggente la scelta dei Ministeri. Tutto ciò che viene menzionato nel decreto sono due documenti: una nota³⁷ trasmessa dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo al Ministero dell'interno ed un appunto³⁸ del Ministero dell'interno col quale sono stati trasmessi gli elementi forniti, ai fini della valutazione di sicurezza, dai competenti uffici geografici del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Già dalla semplice osservazione degli atti sui quali si è, a detta dell'Esecutivo, basata la valutazione emerge con chiarezza l'autoreferenzialità del processo stesso. Sono infatti intervenuti esclusivamente organismi statali, non rispettando l'obbligo di consultare la varietà delle fonti indicate

³⁴ Per verificare con quali Stati l'Italia abbia stretto questo tipo di accordi si veda <http://www.terrelibere.org/la-mappa-degli-accordi-migranti/>

³⁵ Come evidenziato da C. Hein, *Paesi d'origine sicuri* cit., p. 119.

³⁶ CSM, parere ai sensi dell'art. 10 L. 24.3.1958, n. 195, sul decreto legge 113 del 4 ottobre 2018 recante: "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, pubblica sicurezza, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", del 21 novembre 2018, p11, disponibile presso: <https://www.csm.it/documents/21768/92150/parere+decreto+sicurezza+%28delibera+21+novembre+2018%29/b80ecce0-0d61-e4b4-183c-9e20b48aac55>

³⁷ Nota n. 22723 del 3 aprile 2019 del Ministero dell'interno.

³⁸ Appunto n. 167189 del 1° ottobre 2019.

nell'art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008. Non è però finita qui, perché di questi due documenti, in rete, non ve ne è traccia. Contrariamente al principio di trasparenza, i due documenti sono stati celati nei palazzi, tutt'altro che di vetro, dei Ministeri italiani. Per sopperire a questa gravissima mancanza, l'ASGI ha presentato, nei confronti dei Ministri degli affari esteri e degli interni, istanza di accesso civico generalizzato. A seguito dell'istanza, l'associazione ha pubblicato quanto ricevuto: delle schede relative ai Paesi inseriti nella lista redatte dalle Direzioni Generali MAECI per la Mondializzazione e le Questioni Globali, per gli Affari Politici e la Sicurezza e per l'Unione Europea³⁹ e il parere dell'UNHCR su tali schede⁴⁰. Dall'analisi delle schede del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale emerge però senza difficoltà come la lista si sia ampiamente discostata da queste ultime, apparendo quindi illegittima per eccesso di potere in quanto contraddittoria rispetto agli esiti della suddetta istruttoria⁴¹. Questa ingiustificata divergenza risulta essere controproducente per i principali sostenitori dell'istituto, in quanto avrebbero potuto vedersi risparmiata la critica di autoreferenzialità nelle fonti usate per valutare le situazioni degli Stati. Nel documento è infatti indicata ogni singola fonte utilizzata per pervenire al giudizio su un determinato Paese, e tra esse sono presenti tutte quelle che, correttamente, sarebbero dovute essere impiegate. Nelle schede è infatti evidenziato come, non sorprendentemente, più di un Paese non abbia tutti i requisiti⁴² per essere considerato sicuro. Esempio più calzante, ma proprio per questo più emotivamente forte, almeno per chi scrive, è quello del Senegal: nello stesso paragrafo, quello contenente il parere dell'Ufficio, viene riportato che esso *possa*⁴³ essere considerato Paese di origine sicuro, insieme a delle non sottovalutabili eccezioni costituite dalla «regione della Casamance e delle aree circostanti, delle vittime o potenziali vittime di MGF; delle vittime o potenziali vittime di tratta o discriminazione (donne e minori); delle persone della Comunità LGBT [+], giornalisti, leader e attivisti a favore delle forze di opposizione»⁴⁴. A parere dell'autore, un Paese in cui si verificano queste pratiche, può essere considerato tutto tranne che sicuro.

Questa comprovata mancanza di sicurezza per alcune zone e/o categorie di persone all'interno di uno Stato è però superabile. Ai sensi dell'art. 2-*bis* co. 2 del d.lgs. 25/2008, infatti, la designazione di un Paese di

³⁹ Schede redatte dalle Direzioni Generali MAECI per la Mondializzazione e le Questioni Globali, per gli Affari Politici e la Sicurezza e per l'Unione Europea, in relazione ai Paesi inclusi nel decreto del 4 ottobre 2019 del Ministero dell'Interno, del Ministero degli Affari Esteri e del Ministero della Giustizia di "Individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, disponibile presso <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/5-schede-relative-ai-singoli-Paesi-.pdf>.

⁴⁰ https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/7-proposte-di-revisione-UNHCR_compressed-1.pdf

⁴¹ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Nota di commento del decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale 4 ottobre 2019 sull'elenco dei Paesi di origine sicuri* cit., pag. 7.

⁴² Per una ricostruzione organica e puntuale dei requisiti che devono essere verificati ai fini della sussistenza dei presupposti per considerare uno Paese di origine come sicuro, cfr. *ivi* pp. 14-19. Senza scomodare una ricostruzione così oculata, è ugualmente evidente che la designazione non rispetti tutti i parametri.

⁴³ Il "grado" di sicurezza di uno Stato è riflesso nelle formule usate nel documento: per i Paesi "più" sicuri, viene utilizzata una formula del seguente tenore «si ritiene la Serbia un Paese di origine sicuro»; per i paesi "meno" sicuri, la terminologia diventa «questo Ufficio ritiene che il Senegal possa essere considerato un Paese di origine sicuro». Inutile dire che, per una nozione che ha la pretesa di generalità e costanza, declinare il grado di sicurezza sia una pratica logicamente errata nonché, soprattutto, potenzialmente molto pericolosa per quelle categorie di persone messe a rischio dalla "minore" (*rectius*, assente) sicurezza del proprio Paese.

⁴⁴ P. 41.

origine come sicuro può avvenire prevedendo l'esclusione di parti di territorio o di categorie di persone. Inespugnabilmente, i Ministeri coinvolti hanno totalmente ignorato tale possibilità. Conseguenza inevitabile, oltre all'illegittimità del decreto per eccesso di potere, a violazioni di norme Costituzionali, europee ed internazionali, la sussistenza della concreta possibilità di condannare diverse persone. Secondo chi scrive, però, se l'esclusione di alcune zone o categorie di persone avrebbe potuto salvare l'atto da essere accusato di illegittimità, le situazioni presenti in alcuni Paesi della lista sono talmente gravi da inficiare la sicurezza dell'intero Paese. Riprendendo il caso del Senegal, il documento redatto dalle Direzioni Generali MAECI, parla di rischi per la comunità LGBT(+) o per giornalisti e leader dell'opposizione. In casi di questo tipo, il regime di terrore che si viene a creare impedisce alle persone di esprimere liberamente la propria persona, che sia dal punto di vista del genere o delle idee politiche, andando ad infrangere il diritto alla libertà di espressione, puntualmente represso dalla paura delle conseguenze generate da un *coming out*⁴⁵. O ancora, il caso dell'Ucraina con le regioni del Donbass e della Crimea in cui si verificano conflitti, con ripercussioni per la totalità della popolazione ucraina, da anni.

Capitolo 3 – Le opinioni delle principali organizzazioni internazionali e ONG

3.1. UNHCR

L'UNHCR ha espresso la propria opinione sul concetto di Paese di origine sicuro in una corposa nota risalente alla prima fase del CEAS⁴⁶, caratterizzata quindi da legislazione non rifiuta. Nonostante siano passati diversi anni e lo stesso istituto sia cambiato con la rifusione della Direttiva Procedure, alcune considerazioni di carattere generale continuano ad essere valide.

La nota inizia con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati che precisa di non essere contro la nozione di Paese di origine sicuro, purché vengano rispettati alcuni requisiti. È infatti necessario che ogni domanda venga analizzata completamente ed individualmente entrando nel merito, che venga data possibilità al richiedente di ribaltare la presunzione di sicurezza, che l'onere della prova non sia aggravato e che sia garantito il diritto ad un rimedio effettivo in caso di decisione negativa. A posteriori, risulta chiaro come molte di queste raccomandazioni non siano state rispettate. La domanda viene sì analizzata individualmente, ma l'eventuale decisione negativa non entra nel merito della questione. I richiedenti hanno possibilità, almeno formalmente, di ribaltare la presunzione di sicurezza, ma le strette tempistiche previste dalla legislazione italiana e, contrariamente alle raccomandazioni dell'UNHCR, l'aggravio dell'onere della prova che poggia solo sulle spalle del richiedente, rendono tale compito più arduo di quanto già non sia. Per

⁴⁵ Usato qui in senso lato, non solo relativo alle dinamiche di genere.

⁴⁶ <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bab55ea2>.

quanto riguardo il diritto ad un rimedio effettivo, esso dovrebbe essere garantito, ma, come già discusso, la disciplina attuata dal legislatore italiano al riguardo risulta essere piuttosto fosca.

Viene riconosciuta la difficoltà di compiere una valutazione di sicurezza generale, trattandosi di situazioni molto volatili e la cui valutazione può essere inquinata da considerazioni di carattere economico e politico. A tal fine l'Alto Commissariato sostiene la creazione di riferimenti oggettivi con i quali valutare la sicurezza degli Stati, mantenendo comunque il processo abbastanza flessibile da rispondere repentinamente ai cambiamenti che avvengono nei Paesi designati come sicuri. L'UNHCR risulta poi essere scettico riguardo la possibilità di designare come sicure solo alcune zone di uno Stato, in quanto tali parti di territorio non costituiscono necessariamente una zona interna sicura soddisfacente. Inoltre, ad opinione dell'Alto Commissariato, uno Stato non può essere considerato sicuro con riferimento solo ad una parte del suo territorio.

Vengono poi rilevate varie discrepanze negli ordinamenti degli Stati membri, molte delle quali persistono anche oggi. Nonostante l'UNHCR consideri i criteri per valutare la sicurezza di un Paese «*broadly adequate*»⁴⁷, desta preoccupazione un recepimento non del tutto fedele della normativa europea in materia, rendendo ancora più difficile la piena attuazione del CEAS. Diversi criteri di valutazione determinano una ancora maggiore divergenza tra le liste degli Stati membri, aumentando il rischio di designazioni inappropriate. Altre divergenze sono riscontrabili negli organi nazionali deputati alla designazione e nei tempi di revisione delle liste. Ciò determina inconsistenza sia nella designazione dei Paesi di origine sicuri sia nell'applicazione stessa dell'istituto.

In definitiva, l'UNHCR accetta la nozione di Paese di origine sicuro quando essa è usata come strumento per accelerare e rendere più efficienti le procedure di una cerchia circoscritta di casi. Le divergenze tra gli Stati membri, la mancanza di trasparenza nella designazione degli Stati e il mancato riscontro di molti dei requisiti posti dall'Alto Commissariato per rendere l'istituto accettabile, rendono l'UNHCR critico verso quest'ultimo.

3.2. *European Union Agency for Fundamental Rights*

Similmente all'UNHCR, l'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali si è mostrata tollerante verso l'istituto nella sua accezione di strumento per velocizzare e rendere più efficienti le procedure, mostrando però allo stesso tempo preoccupazione per diversi aspetti ad esso collegati⁴⁸.

⁴⁷ *Ivi*, p. 21.

⁴⁸ European Union Agency for Fundamental Rights, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning an EU common list of safe countries of origin*, opinione n. 1/2016, disponibile presso: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-opinion-safe-country-of-origin-01-2016_en.pdf.

Anche qui si riscontra la necessità di garanzie procedurali per i cittadini di Paesi di origine sicuri. In particolare, si sottolinea come la possibilità di ribaltare la presunzione di sicurezza del proprio Paese debba essere effettivamente garantita tramite tempi sufficienti per presentare il proprio caso, informazioni sulla propria posizione, abbattimento delle barriere linguistiche, assistenza legale garantita e, soprattutto, venendo ascoltati. Tra queste garanzie procedurali si aggiunge anche qui quella di un rimedio effettivo, la quale trova una sua caratteristica fondamentale nel diritto a restare nel Paese in cui si è presentata domanda di protezione internazionale durante la revisione di quest'ultima. Inoltre, viene argomentato come, soprattutto per richiedenti provenienti da Paesi designati come sicuri, sia necessario che venga garantita assistenza legale gratuita dato che, considerati i tempi brevi e il maggior onere della prova, questi ne hanno maggiormente bisogno rispetto ad altri richiedenti asilo.

Il documento procede poi ad analizzare i requisiti che una lista comune a livello europeo di Paesi di origine sicuri dovrebbe avere. Tali requisiti, per la loro generalità, possono essere applicati anche alle liste nazionali degli Stati membri. Viene affermata la non scontata concezione secondo la quale per ogni Paese vada valutata la situazione concreta riguardo il rispetto dei diritti umani, essendo i tassi di riconoscimento della protezione internazionale un valore che di per sé non garantisce la sicurezza. Per quanto riguarda la stesura della lista, si raccomanda di usare un ampio numero di fonti, costituite non solo da istituzioni dell'Unione Europea (o nazionali), ma anche da organizzazioni non governative e da organizzazioni rappresentanti la società civile. Anche qui viene auspicata flessibilità, con la proposta di indicatori volti ad attivare il processo di revisione della lista per assicurare che un Paese in essa inserito, in caso vi si verifichi ad un tratto una situazione che lo renderebbe non più sicuro, sia repentinamente rimosso.

In ogni caso, l'istituto non deve pregiudicare i diritti dei richiedenti, primo fra tutti il *non – refoulement*. Dalla disciplina derivante dalla provenienza da un Paese di origine sicuro, infatti, possono verificarsi casi di allontanamento verso lo Stato d'origine ad esempio durante la revisione della decisione in primo grado. In tal caso si infrangerebbe anche il diritto ad un rimedio effettivo.

3.3. Consiglio europeo per i rifugiati e gli esiliati

Il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esiliati si è pronunciato sulla nozione di Paese di origine sicuro nel 2015 tramite un rapporto dell'Asylum Information Database (AIDA)⁴⁹. In questo rapporto il Consiglio risulterà essere estremamente critico verso l'istituto, mettendone prima in dubbio la legittimità e poi l'utilità stessa.

⁴⁹ European Council on Refugees and Exiles, “*Safe countries of origin*”: *A safe concept?*, AIDA Legal Briefing No. 3, settembre 2015.

Dopo aver brevemente ricostruito i criteri per poter considerare un Paese di origine come sicuro, dal rapporto emergono i dubbi dell'organizzazione riguardo la conciliabilità della nozione di Paese di origine sicuro con lo spirito della Convenzione di Ginevra del 1951 e della Direttiva Procedure (rifusione). Viene infatti notato come la protezione internazionale sia uno statuto progettato per proteggere persone che soffrono di persecuzioni o danno grave basati su loro caratteristiche personali. Il requisito della mancanza, in via generale e costante, di persecuzione o danno grave in un Paese di origine porta con sé il rischio di trascurare la situazione di minoranze interne allo Stato dato che queste, contrariamente alla generalità della popolazione, potrebbero soffrire di maltrattamenti. Il concetto di Paese di origine sicuro porta quindi con sé un «*high risk of unfairness*»⁵⁰. Altra criticità, nell'opinione dell'ECRE, è costituita dal fatto che i criteri contenuti nella Direttiva Procedure (rifusione) per designare un Paese d'origine sicuro non sono stati recepiti in modo uniforme dagli Stati membri. Un istituto che, come riportato nell'*European Agenda on Migration*⁵¹, è stato inserito nella legislazione UE per armonizzare ulteriormente le procedure d'asilo degli Stati membri, è finito invece per sortire l'effetto opposto.

Il rapporto procede poi a valutare altri criteri usati per valutare la sicurezza degli Stati. Essi non sono richiamati dalla Direttiva Procedure (rifusione), ma sono usati dalla Commissione europea nell'ambito della proposta di una lista comune europea⁵². Il primo di essi riguarda il fatto che tutti gli Stati presenti nella lista europea⁵³ sono parti contraenti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, accettando perciò la giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Nell'ambito della sua proposta la Commissione europea ha sostenuto che il numero di violazioni riscontrate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo fosse un criterio rilevante per valutare la sicurezza dei Paesi della lista. Secondo quest'approccio, un basso numero di violazioni sarebbe significativo per dimostrare la sicurezza dello Stato. L'ECRE sostiene però che questo criterio valutativo sia superficiale, non prendendo in considerazione il contesto relativo ad ogni singolo caso su cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi⁵⁴.

Un secondo criterio rilevante secondo la Commissione europea è quello dello stato delle negoziazioni per accedere all'Unione per i cinque candidati: l'Albania, la Repubblica della Macedonia del Nord, il Montenegro, la Serbia e la Turchia. Per tutti i candidati la Commissione ha sostenuto che questi abbiano soddisfatto i cd. Criteri di Copenaghen, cioè quei tre criteri (democrazia, *rule of law* e salvaguardia dei diritti umani) necessari per entrare a far parte dell'Unione Europea. Viene però sostenuto che quest'assunto costituisca una generalizzazione del reale stato di avanzamento dei progressi compiuti da questi Stati, come

⁵⁰ *Ivi*, p. 4.

⁵¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

⁵² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE.

⁵³ Albania, Bosnia ed Erzegovina, Repubblica della Macedonia del Nord, Cossovo, Montenegro, Serbia, Turchia.

⁵⁴ European Council on Refugees and Exiles, "*Safe countries of origin*": *A safe concept?* cit., p. 5.

evidenziato da report della stessa Commissione⁵⁵, infatti, il processo non è così omogeneo e ci sono ancora molte criticità.

Ultimo criterio analizzato è forse quello viene preso maggiormente in considerazione quando si cercano ulteriori elementi per confermare la designazione di un determinato Paese. Tale criterio è costituito dai tassi di riconoscimento di protezione internazionale per i cittadini di uno specifico Stato. Più basso risulterà essere tale tasso di riconoscimento, più sembra essere confermato che lo Stato sia sicuro. L'ECRE confuta questa tesi prendendo in considerazione i tassi di riconoscimento di cittadini albanesi e turchi. Analizzando i primi emerge una forte discrepanza nei tassi di riconoscimento tra gli Stati membri e che tutti coloro che hanno inserito l'Albania nella propria lista di Paesi di origine sicuri hanno tutti *«far from minimal recognition rates for Albanian applicants»*⁵⁶. Per quanto riguarda la Turchia, essa non figura nella lista nazionale di alcuno Stato membro, ma è invece presente nella lista europea. Per quanto riguarda i tassi di riconoscimento della protezione internazionale per cittadini turchi negli Stati membri, essi sono tutti molto alti. Il fatto che gli Stati europei abbiano tassi di riconoscimento così alti per Paesi inseriti nella lista dell'Unione europea equivale a dire che, contrariamente alla presunta sicurezza generale e costante del Paese in questione, essi riconoscono l'esistenza di rischi di tortura o danno grave. Questo fenomeno mette in discussione l'utilità stessa dell'istituto dei Paesi di origine sicuri.

Alti tassi di riconoscimento per cittadini di Paesi designati come di origine sicuri possono essere interpretati come una prova del fatto che l'inserimento di uno Stato nella lista non impedisca il riconoscimento della protezione, concludendo quindi che esso sia un concetto inutile. L'altra faccia della medaglia, però, è costituita dall'argomentazione secondo la quale gli alti tassi siano un indicatore del buon funzionamento dell'istituto, poiché nonostante il regime procedurale diversificato coloro che hanno diritto a vedersi riconosciuta protezione internazionale non avranno difficoltà ad ottenerla. Per smentire questa visione l'ECRE si limita ad analizzare le procedure alle quali devono sottostare i cittadini di Paesi di origine sicuri, le quali, in virtù dell'aggravamento della posizione giuridica individuale che determinano, portano a un numero di decisioni negative estremamente alte.

3.4. *Euromed Rights, European Association for the defence of Human Rights e International Federation for Human Rights*

In un documento congiunto risalente al maggio del 2016⁵⁷, Euromed Rights, European Association for the defence of Human Rights e International Federation for Human Rights hanno dato la loro opinione, anche in questo caso molto critica, sulla nozione di Paese di origine sicuro. Dalla comparsa del concetto nel

⁵⁵ *Ivi*, nota n. 41.

⁵⁶ *Ivi*, p. 7.

⁵⁷ Euromed Rights, European Association for the defence of Human Rights, International Federation for Human Rights, *“Safe” countries: A denial of the right of asylum*, maggio 2016.

dibattito europeo, si legge nel rapporto, le tre organizzazioni sono state contrarie alla sua implementazione nella legislazione, in quanto pensano che nessuno Stato possa essere considerato sicuro per tutti i cittadini e che l'onerosa (per il richiedente) procedura accelerata infranga il principio di non discriminazione.

L'attenzione si sposta poi sulle divergenze tra Stati membri. Si sostiene infatti che, osservando il modo in cui le disposizioni UE sono state recepite, è facile notare come la stessa nozione di sicurezza vari da Paese a Paese. Inoltre, a variare sono anche le procedure per redigere le liste nazionali, con organismi responsabili diversi a seconda dello Stato. Filo rosso che lega gli Stati membri nonostante le differenze è costituito dalla mancanza di trasparenza nel designare i Paesi di origine sicuri, con le tre organizzazioni che denunciano una scarsa consultazione della società civile. La mancanza di trasparenza e le divergenze possono portare inoltre ad infiltrazioni di motivazioni politiche nel redigere le liste, con il rischio di «*politicize an essentially humanitarian process*»⁵⁸.

L'analisi procede poi a criticare le conseguenze che l'istituto ha sui cittadini di Paesi inseriti nella lista. La provenienza da un Paese di origine sicuro comporta infatti la manifesta infondatezza della domanda di asilo, il che porta ad una procedura accelerata, i cui tempi variano da Stato membro a Stato membro, secondo la quale i richiedenti devono ribaltare la presunzione *ex ante* di sicurezza del proprio Paese. Vi è quindi un aggravio dell'onere della prova che rende difficile dimostrare le proprie ragioni in così poco tempo e in un contesto in cui le garanzie procedurali sono fortemente indebolite. Ad indebolire ulteriormente la posizione giuridica individuale dei richiedenti concorre l'annullamento dell'effetto sospensivo del ricorso. Secondo il parere delle tre organizzazioni, a tal riguardo si configurano potenziali violazioni del principio di *non – refoulement* e il non rispetto del diritto ad un rimedio effettivo. Essendo annullata l'efficacia sospensiva nasce il rischio che il richiedente sia forzato a lasciare il territorio prima che la sua istanza sia sufficientemente esaminata, indebolendone ancora di più la posizione.

Infine, vengono discussi i criteri aggiuntivi proposti dalla Commissione per considerare un Paese di origine come sicuro. Similmente a quanto sostenuto dal Consiglio europeo per i rifugiati e gli esiliati, le organizzazioni mettono in guardia dal basarsi sulle sole statistiche per inferire la sicurezza di uno Stato. Esse infatti trascurano la situazione concreta corrente nel Paese, andando anche ad ignorare la posizione delle minoranze, che solitamente sono i gruppi sociali più a rischio. Vi è piuttosto l'auspicio di una più ampia gamma di organismi consultati per raccogliere informazione sui Paesi d'origine e un ammorbidimento degli effetti procedurali, al fine di ottenere indicazioni più varie e complete, allontanare i rischi di politicizzazione e non negare il diritto di asilo ai cittadini di Paesi inserite nelle liste nazionali.

3.5. *Amnesty international*

⁵⁸ *Ivi*, p. 7.

Amnesty international dedica al tema la parte finale di un breve articolo del 2015⁵⁹. In esso, essenzialmente, l'organizzazione non governativa si mostra molto allarmata dall'istituto, sostenendo che l'applicazione delle liste minerebbe le fondamenta del diritto di asilo impendendo a interi gruppi di persone di ottenere la protezione internazionale, con il rischio del verificarsi, come ultima conseguenza, di *refoulement*.

Inoltre, viene sostenuto che il concetto stesso di Paese di origine sicuro è incompatibile col diritto di asilo e lo status di rifugiato. I secondi si basano infatti su considerazioni di carattere esclusivamente individuale, inconciliabili con l'assunto di presunta sicurezza generale degli Stati inseriti nelle liste nazionali ed europee, richiamando il già discusso ribaltamento di paradigma rispetto alla disciplina ordinaria.

⁵⁹ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/eu-action-not-words-needed-at-jha-to-end-suffering-of-thousands/>

Terza parte

Analisi delle liste dei Paesi di origine sicuri nell'Unione Europea

Capitolo I – I Paesi di origine designati come sicuri

1.1. Raccolta delle liste degli Stati membri

	A T	B E	C Y	H Z	D K	F R	D E	G R	I T	I E	L U	M T	N L	C Z	S K	S I	H U
Albania	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	
Algeria	✓			✓				✓	✓				✓			✓	
Andorra													✓				
Armenia	✓					✓		✓								✓	
Australia	✓				✓							✓	✓		✓		✓
Bangladesh																✓	
Benin	✓					✓					✓	✓					
Bosnia ed Erzegovina	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓
Botswana												✓					
Brasile												✓	✓				
Canada	✓				✓							✓	✓		✓		✓
Capo Verde						✓			✓		✓	✓					
Cile												✓					
Corea del Sud	✓																
Cossovo	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓
Costa Rica												✓					
Egitto																✓	
Gabon												✓					
Gambia								✓									
Georgia	✓	✓	✓		✓	✓		✓		✓	✓		✓			✓	
Ghana	✓					✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓		
Giappone					✓							✓	✓		✓		
India		✓				✓		✓				✓	✓				
Islanda	✓				✓									✓	✓		
Jamaica												✓	✓				
Kenya															✓		

	A T	B E	C Y	H Z	D K	F R	D E	G R	I T	I E	L U	M T	N L	C Z	S K	S I	H U
Liechtenstein	✓				✓									✓	✓		
Marocco	✓			✓				✓	✓				✓			✓	
Mauritius						✓									✓		
Moldavia					✓	✓											
Mongolia	✓				✓	✓							✓	✓			
Montenegro	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Namibia	✓																
Nepal																✓	
Norvegia	✓				✓									✓	✓		
Nuova Zelanda					✓							✓	✓		✓		✓
Paesi area Schengen													✓				
Paesi candidati all'adesione all'UE																	✓
Paesi EEA												✓					✓
Principato di Monaco				✓									✓				
Repubblica della Macedonia del Nord	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	
Russia					✓												
San marino													✓				
Senegal	✓					✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓			✓	
Serbia	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	
Seychelles															✓		
Stati Uniti d'America					✓							✓	✓	✓	✓		

	A	B	C	H	D	F	D	G	I	I	L	M	N	C	S	S	H
	T	E	Y	Z	K	R	E	R	T	E	U	T	L	Z	K	I	U
Stati Uniti d'America ¹																	✓
Stato della Città del Vaticano													✓				
Sud Africa										✓						✓	
Svizzera	✓				✓									✓	✓		✓
Togo								✓									
Trinidad e Tobago													✓				
Tunisia	✓			✓				✓	✓				✓				✓
Turchia				✓													
Ucraina	✓							✓	✓		✓		✓				
Uruguay	✓											✓					

Origine: Elaborazione dell'autore²

1.2. Considerazioni

Sopra la lista dei Paesi di origine considerati sicuri dagli Stati membri dell'Unione Europea. Anche se non totalmente precisa³, se ne può trarre comunque qualche utile osservazione. Innanzitutto, emerge come sempre più Stati membri abbiano introdotto l'istituto nel proprio ordinamento. Diciassette sono infatti gli Stati che attualmente hanno recepito le disposizioni contenute nella Direttiva Procedure (rifusione), contro i dodici risalenti agli anni in cui la Commissione ha avanzato la proposta per una lista comune europea⁴. Questo aumento dovrebbe, almeno in linea teorica, essere accolto positivamente, concorrendo ad un ulteriore avvicinamento agli obiettivi di armonizzazioni posti dal CEAS. In realtà, l'aumento degli Stati membri che hanno adottato una lista di Paesi di origine sicuri non fa altro che allontanarne ancora di più gli ordinamenti.

¹ Solo per gli Stati in cui non vige la pena di morte.

² Utilizzati dati, per gli Stati disponibili, reperibili presso: <https://www.asylumineurope.org/>.

Per quanto riguarda la Danimarca, lista consultabile presso: <https://www.nyidanmark.dk/en-GB/You-are-waiting-for-an-answer/Asylum/Processing-of-an-asylum-case>.

Le informazioni più recenti sulle liste di Estonia, Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca e Slovacchia sono contenute in European Migration Network (2018), *Safe Countries of Origin - EMN Inform* cit. Per i Paesi baltici il documento sostiene la mancanza di una lista nazionale. Risalendo al marzo 2018 potrebbe essere ormai obsoleto, ma non sono reperibili altre informazioni.

Non sono reperibili nemmeno informazioni complete ed aggiornate riguardo l'esclusione di determinate categorie di persone o zone, perciò a tal riguardo fa fede il documento dell'EMN di cui sopra.

³ Vd. nota 2.

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf

Non è necessario analizzare approfonditamente la tabella di cui sopra per rendersi conto di quanto le liste nazionali siano divergenti l'una dall'altra. Si ha infatti un totale di cinquantatré Stati di origine designati sicuri. Un numero elevato che evidenzia come, nonostante i criteri per poter considerare un Paese sicuro siano fissati dalla legislazione europea e quindi uguali per tutti, gli Stati membri li abbiano interpretati in modi diversi. A tal riguardo, non è ben chiaro come, da criteri e premesse uguali, si possa arrivare a conclusioni in alcuni casi non solo diverse ma anche difficilmente conciliabili. Infatti, è difficilmente comprensibile come Paesi considerati sicuri dalla maggior parte degli Stati membri, come, ad esempio, quelli est europei, non lo siano per altri e, viceversa, in base a cosa alcuni Paesi di origine siano considerati sicuri solo da una bassa percentuale di Stati membri. La risposta a questi interrogativi deve logicamente arrivare da fattori esogeni, in quanto a parità di criteri valutativi e di premesse, per modificare le conclusioni, devono entrare in gioco elementi esterni, diversi da Stato membro a Stato membro, che modifichino le condizioni iniziali.

Ulteriore elemento di divergenza è costituito dagli organi nazionali deputati alla stesura delle liste. Come anticipato in precedenza, la Direttiva Procedure (rifusione) non disciplina questo aspetto, lasciando piena autonomia agli Stati membri. Si hanno così, pochi, casi in cui i parlamenti sono coinvolti nel processo e, per la maggior parte, casi in cui la lista è adottata con un atto dell'Esecutivo. Questo fatto è illuminante riguardo la ricerca dei fattori esogeni che hanno portato a così diverse designazioni da parte degli Stati membri. Già si è detto, riguardo al caso italiano, che tra i compiti del Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale rientra quello di coltivare i rapporti con gli altri Stati. Più generalmente, tale considerazione, può considerarsi valida anche per gli altri Stati dell'Unione Europea la cui lista è adottata tramite atto dell'Esecutivo. Il Governo è infatti l'organismo che più di tutti ha il compito di effettuare considerazioni *lato sensu* politiche, le quali potrebbero insinuarsi anche nel processo di stesura della lista di Paesi di origine sicuri. Ad esempio, l'inserimento di un Paese nella lista potrebbe rispondere a logiche emergenziali di contenimento dei flussi migratori, di favoritismo politico e così via.

Capitolo II – La designazione dei Paesi di origine sicuri risponde a logiche emergenziali di contenimento dei flussi migratori? Analisi alla luce delle liste degli Stati membri

Al fine di verificare la presenza di suddette influenze nella stesura delle liste di Paesi di origine sicuri, in questo capitolo verranno confrontate quelle degli Stati membri che hanno avuto un numero rilevante di richieste di asilo durante il 2019⁵. Si procederà quindi ad analizzare analogie e differenze tra di esse e, con l'ausilio di dati, verificare se l'inserimento (o mancato inserimento) di un Paese in una determinata lista

⁵ Più di dieci mila. Superano questo soglia Austria, Belgio, Cipro, Francia, Germania, Grecia, Italia e Paesi Bassi.

possa essere fatto risalire a motivazioni relative al contenimento dei flussi migratori o, più in generale, politiche.

2.1. Analogie

Osservando la tabella lo sguardo viene catturato da un gruppo, invero piuttosto ristretto, di Stati considerati sicuri dalla maggioranza dei Paesi europei. Si tratta di Albania, Bosnia ed Erzegovina, Cossovo, Georgia, Ghana, Montenegro, Repubblica della Macedonia del Nord, Senegal e Serbia. Ognuno di essi ha un tasso di designazione superiore al 50%, dato che dovrebbe implicare che possano essere davvero considerati sicuri.

Tra gli Stati membri presi in considerazione, solo Cipro non ha inserito l'Albania nella propria lista. È da notare comunque che la lista dello Stato insulare sia formata da un solo Paese, la Georgia. Si riscontra quindi consenso, in sostanza, unanime sulla sicurezza dell'Albania. Eppure, il Paese sembra produrre un numero non indifferente di richiedenti asilo. Nel 2019 questo numero è ammontato a 20415, circa il 3% del totale delle richieste di protezione internazionale presentate nell'Unione Europea⁶. A prima vista sembrerebbe essere una quantità trascurabile in termini assoluti, ma assume un altro valore se si considera che l'Albania viene considerato un Paese di origine sicuro dalla più grande maggioranza degli Stati membri. L'ampia concordanza sulla presunta sicurezza, termine usato qui nell'accezione che assume nella disciplina dell'istituto dei Paesi di origine sicuri, dell'Albania non trova un riscontro forte e certo nei dati. Inoltre, è significativo osservare che i primi tre Stati per richieste di asilo da parte di cittadini albanesi in tutta l'Unione Europea siano Francia, Germania e Grecia, i quali assorbono da soli il 78.3% del totale di esse. Se poi si aggiunge anche l'Italia, quarto Paese del campione di riferimento per richieste di asilo provenienti da cittadini albanesi, si arriva all'86.1%. È plausibile quindi pensare che per Francia, Germania, Grecia e in parte anche Italia la designazione sia avvenuta per contenere i flussi di richiedenti provenienti dall'Albania. Questa tesi è avvalorata analizzando nello specifico il caso della Germania. L'Albania è stata infatti aggiunta nella lista tedesca solo nell'ottobre 2015⁷, anno in cui in Germania si sono registrate 54760 domande di protezione internazionale, costituenti l'83.1% del totale di quell'anno. È lecito quindi pensare che per reagire a questo massiccio afflusso la Germania abbia dichiarato l'Albania Paese di origine sicuro, nonostante in quell'anno si sia registrato il più alto numero di richieste di protezione internazionale da cittadini albanesi in tutta l'Unione Europea.

Risulta diversa la situazione per la Bosnia ed Erzegovina. Essa è considerata Paese di origine sicuro da tutti gli Stati del campione in esame, tranne che da Cipro e Grecia. Anche qui vi è un ampio consenso sulla

⁶ Tutti i dati ai quali si farà riferimento nel corso della trattazione sono reperiti nel database Eurostat. Tramite [questo link](#) si potrà visualizzare la ricerca effettuata. In caso si utilizzi un database diverso, esso verrà indicato.

⁷ <https://www.dw.com/en/germanys-list-of-safe-countries-of-origin-and-what-it-means/a-46262904>

sicurezza dello Stato, ma viene da chiedersi il perché la Grecia⁸ non lo abbia inserito nella propria lista. Dai dati Eurostat risulta con facilità una possibile risposta. Dal 2008 al 2019 sono state presentate in Grecia solamente l'irrisorio numero di cinque richieste di protezione internazionale da cittadini bosniaci, peraltro tutte nel 2017. Dinanzi a questi numeri è verosimile concludere che la Bosnia ed Erzegovina non sia stata designata Paese di origine sicuro in Grecia in virtù del praticamente nullo impatto che hanno i richiedenti asilo suoi cittadini. In generale, la Bosnia ed Erzegovina non ha mai prodotto un numero massiccio di richiedenti asilo nei Paesi in esame. Il numero più alto che si è toccato ammonta a 10700 richieste nel 2014, di cui il 79.2% presentate in Germania. Risulta essere fuori dalla portata di questo lavoro dimostrare, sulla base di dati, la sicurezza di ogni singolo Paese nelle liste nazionali, ma è significativo evidenziare come la Germania nel novembre 2014, dopo anni di incremento costante del numero di domande di protezione internazionale presentate da cittadini bosniaci⁹ fino al picco raggiunto nello stesso anno, abbia inserito la Bosnia nella propria lista nazionale. Dal 2015 in poi si registrerà un calo progressivo delle domande, dovuto, alla luce di queste considerazioni, probabilmente anche all'effetto deterrente che la designazione di un Paese di origine come sicuro ha nei confronti dei cittadini di tali Stati¹⁰.

Attualmente dal Cossovo non provengono molti richiedenti asilo. Nel 2019 sono stati 4175, il 65.8% di essi ha presentato domanda in Francia, rendendo lo Stato d'oltralpe il primo Paese per richieste di asilo da cittadini cosovari, subito seguito dalla Germania (20.8%). Un numero così basso è stato raggiunto in modo graduale dal 2015, anno in cui i richiedenti asilo dal Cossovo hanno raggiunto numeri l'importante numero di 72450, il 51.2% dei quali ha effettuato richiesta in Germania. Si è quindi verificata negli anni un'inversione di tendenza per quanto riguarda il primo Paese per richieste di asilo da parte di cittadini del Cossovo. Questa inversione può essere parzialmente spiegata andando ad esaminare come sono cambiate le liste dei due Paesi nel corso del tempo. Per quanto riguarda la Germania, dal 2011 il numero di richiedenti asilo cosovari aumenta in modo costante, sino ad arrivare al già citato picco nel 2015. Ad ottobre 2015 la Germania inserisce poi il Cossovo nella propria lista di Paesi di origine sicuri¹¹. Nel 2016 si registrerà un decremento percentuale di richiedenti cosovari dell'82.6% rispetto ai valori del 2015. Il caso francese invece è forse quello che mostra meglio l'incidenza dell'istituto. Il Cossovo è stato introdotto già prima del 2015, ma è stato soggetto a vare rimozioni alle quali sono seguite corrispondenti aggiunte¹². La prima rimozione risale al marzo del 2012, anno in cui si registra un incremento di richieste rispetto al precedente. Incremento che si registra anche nel 2013 rispetto al 2012. A dicembre 2013 il Paese viene nuovamente aggiunto alla lista e gli effetti di questa mossa non attendono a concretizzarsi: nel 2014 si registrano circa la metà delle

⁸ Già si è detto come per Cipro vada fatto un discorso distinto, avendo designato un solo Paese.

⁹ In particolare, dal 2012 al 2013 risultano essere più che raddoppiate.

¹⁰ F. Venturi, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di "Paesi di origine sicuri" ad opera della L. 132/2018 di conversione del cd. «Decreto Sicurezza» (D.L. 113/2018) cit.*, p. 165.

¹¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-2076.html>.

¹² Ricostruzione di quanto riportato presso: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/france/asylum-procedure/safe-country-concepts/safe-country-origin>.

richieste del 2013. Si rileva quindi un trend opposto a quello tedesco, che aveva visto le domande più che raddoppiare dal 2013 al 2014. Ad ottobre 2014 il Cossovo viene nuovamente eliminato dalla lista francese, determinando un aumento significativo delle domande nel 2015. Ad un anno esatto da questo evento, ad ottobre 2015, il Paese viene ancora una volta inserito nella lista facendo riscontrare un nuovo importante decremento. Da quest'anno in poi il Cossovo è rimasto stabilmente nella lista francese, determinando altrettanto stabilità nelle richieste da cittadini cosovari che non oscillano in maniera apprezzabile. Altro caso interessante è quello dei Paesi Bassi, in cui fino al 2015 si è registrato un aumento costante delle richieste di protezione internazionale, il quale inizia progressivamente a sgonfiarsi dal 2016. A novembre 2015, i Paesi Bassi hanno adottato l'elenco nazionale di Paesi di origine sicuri comprendente, tra gli altri, anche il Cossovo. Tornando un'ultima volta sul caso tedesco, infine, risulta che ad agosto 2015 i Presidenti di Cossovo e Montenegro abbiano esplicitamente chiesto alla Germania che i loro Stati fossero inseriti nella lista nazionale¹³. L'insinuazione di fattori *latu sensu* politici nel processo di designazione è qui quasi lampante. Gli unici due Stati membri del campione di riferimento che non hanno designato il Cossovo come sicuro sono Grecia e Cipro. Per i due, le conclusioni a cui si giunge tramite i dati sono le stesse alle quali si è giunti nel caso della Bosnia ed Erzegovina, essendo i numeri essenzialmente invariati.

Tra quelli presi in considerazione in questa sezione, la Georgia è lo Stato con meno riscontri nelle liste nazionali¹⁴. Germania ed Italia, infatti, non lo hanno inserito nella propria lista. È inoltre l'unico Stato nella lista di Cipro. Una situazione unica nell'Unione Europea, che va perciò analizzata. In generale, negli ultimi anni le richieste di asilo presentate da cittadini georgiani sono aumentate in tutta Europa, Cipro è stato però lo Stato in cui questo aumento si è manifestato con più chiarezza. Dal 2018 al 2019 infatti l'incremento percentuale è stato del 310%, rendendo i georgiani il secondo gruppo nazionale per richieste di protezione internazionale, subito dopo i siriani. Non potendo per ovvie ragioni dichiarare la Siria Paese di origine sicuro, a metà 2019 il governo cipriota ha redatto la propria lista inserendovi solo la Georgia. Passando agli Stati che non hanno inserito la Georgia nella propria lista, si osserva come la tendenza a livello europeo sia riscontrabile anche in questi due Paesi, che però non hanno incluso la Georgia nella propria lista. In particolare, l'Italia, avendo adottato l'elenco ad ottobre 2019, avrebbe potuto agevolmente utilizzare la procedura accelerata per diminuire il peso delle richieste, ma è da riconoscere che così non è stato. Per quanto riguarda la Francia, primo Stato per richieste di protezione internazionale da cittadini georgiani, nonostante la Georgia sia considerata Paese di origine sicuro senza discontinuità¹⁵, i numeri sono cresciuti in modo costante dal 2015 ad oggi, conoscendo dal 2017 al 2018 un incremento percentuale del 270%. Per quanto riguarda la Georgia quindi, non vi sono ragioni per ritenere che il suo inserimento (o non inserimento) nelle liste della maggior parte dei Paesi del campione di riferimento risponda a logiche politiche. Unica eccezione può forse essere costituita dai Paesi Bassi, i quali l'hanno dichiarata Paese di

¹³ <https://www.zeit.de/politik/ausland/2015-08/fluechtlinge-balkan-kosovo-montenegro-sichere-herkunftslander>.

¹⁴ Non potendo contare, per gli altri casi, Cipro a causa della sua già discussa situazione unica.

¹⁵ Solo una rimozione nel 2009, per poi essere reinserita poco tempo dopo.

origine sicuro ad ottobre 2016, alla fine dell'anno in cui si è registrato il picco di richieste¹⁶. Dal 2017 tale numero inizierà, lentamente ma progressivamente, a sgonfiarsi.

Le richieste di asilo di cittadini ghanesi non hanno raggiunto picchi alti in questi ultimi dieci anni. Il record è di 8365 nel 2016, con Germania e soprattutto Italia che ne hanno assorbito la più gran parte. La Germania ha però inserito il Ghana già nella lista originale, adottata nel 1993, risulta quindi difficile indagarne le motivazioni. Per quanto riguarda l'Italia invece, l'adozione più recente della lista può portare a pensare che il Ghana sia stato inserito per contenere i flussi, ma già dal 2018 risulta che questi siano in diminuzione. Per gli altri Stati membri del campione i numeri sono così bassi da non costituire una base solida dalla quale muovere un'analisi. Il caso del Ghana non presenta quindi indicatori che portino a pensare ad una designazione per motivi politici.

Situazione in parte simile a quella appena analizzata è quella del Montenegro. Anche qui, le richieste di asilo presentate da cittadini di questo Stato ammontano ad un numero molto basso, anche più basso di quello ghanese. Montenegro non è stato dichiarato Paese di origine sicuro solo da Grecia e Cipro, i quali si sono visti presentare solo cinque domande di protezione internazionale da cittadini montenegrini dal 2009 ad oggi¹⁷. Molti altri Stati, come Austria, Belgio e Paesi Bassi, hanno registrato un numero di domande vicino allo zero ma, nonostante ciò, hanno però designato Montenegro Paese di origine sicuro. Anche qui sembra non potersi dedurre molto dai dati a disposizione, ma è opportuno osservare come la Germania abbia inserito questo Stato nella propria lista ad ottobre 2015 insieme ad Albania e Kosovo, anno in cui in tutti e tre i Paesi hanno prodotto più richiedenti asilo a livello europeo, con il picco di richieste presentate in Germania. Dal 2016, il numero di domande presentate da cittadini del Montenegro, così come quelle da albanesi e kosovari, inizierà progressivamente a diminuire.

La Repubblica della Macedonia del Nord è considerata Paese di origine sicuro da tutti gli Stati del panel in analisi tranne che da Grecia e Cipro. Anche in questo caso, in Grecia si registra un numero di richieste di protezione internazionale vicino allo zero, andando quindi a confermare il trend già rilevato nel Paese ellenico di non inserire nella propria lista Stati comunemente considerati sicuri, ma dai quali non proviene un numero rilevante di richiedenti asilo. Approccio diverso, in questo caso, quello riscontrabile nel caso italiano in cui la Repubblica della Macedonia del Nord è stata designata Paese di origine sicuro. La Macedonia non ha storicamente prodotto un numero elevato di richiedenti asilo, ma, così come per molti dei Paesi dei Balcani occidentali analizzati in questa sede, il picco è arrivato nel 2015. A differenza delle precedenti constatazioni, però, gli Stati membri non hanno reagito a questo accrescimento dei flussi con l'inserimento del Paese nella propria lista nazionale. Infatti, l'89.1% delle domande di protezione internazionale presentate

¹⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-2241.html>.

¹⁷ Cinque domande per di più presentate tutte in Grecia e tutte nel 2005.

da cittadini macedoni sono state effettuate in Germania, la quale però aveva inserito il Paese nella propria lista nazionale già nel 2014.

Il Senegal è, insieme al Ghana, l'unico Paese africano che verrà analizzato in questa sede. Essi sono i due Stati del loro continente più inseriti dai membri dell'Unione Europea nelle proprie liste nazionali di Paesi di origine sicuri. Oltre a Cipro, solo il Belgio non ha inserito il Senegal nella propria lista. È da notare comunque che il Paese europeo non abbia inserito nella propria lista alcuno Stato africano, nonostante abbia ricevuto tante domande di protezione internazionale quante altri Stati membri che invece li hanno messi in elenco. Negli anni passati le richieste di asilo presentate da cittadini senegalesi non hanno raggiunto quantità molto elevate, ma la maggior parte di esse si sono concentrate in Italia: nel 2017, anno del loro picco massimo, il 79.8%. Dal 2018 le domande in Italia hanno però iniziato a diminuire, fino a quando, nell'anno appena passato, risultano essere inferiori a quelle presentate in Francia. Questa inversione di tendenza non è però imputabile ai cambiamenti delle liste di Paesi di origine sicuri dei due Stati, in quanto, per l'Italia, essa è stata redatta a fine 2019 mentre, per la Francia, essa contiene il Senegal da diversi anni prima. È innegabile però che, anche alla luce delle brevi considerazioni riguardo il Senegal portate nella seconda parte di questo lavoro, la designazione da parte dell'Italia può portare a pensare che possa essere stata effettuata per giovare della procedura accelerata nell'esaminare le domande di un gruppo nazionale ancora ad oggi, ma soprattutto in passato, tutt'altro che esiguo.

Si conclude questa analisi con un altro Paese dei Balcani occidentali: la Serbia. Gli unici stati del campione in esame che non l'hanno designata come sicura sono Cipro e Grecia. Per entrambi vale quanto già detto: la lista di Cipro è composta da un solo Paese e, a quanto sembrerebbe dalle costanti conferme che arrivano dai dati, la Grecia non inserisce nella propria lista Stati dai quali proviene un numero di richiedenti asilo irrisorio. Tutt'altro che irrisorio è invece il numero assoluto di domande di asilo serbi. Similmente a quanto già detto per l'Albania, l'ampia maggioranza di questi ha presentato domanda di asilo in Germania. Ad esempio, nel 2014, anno del picco di richieste di protezione internazionale da cittadini serbi nell'unione europea, l'88% di queste è stato presentato in Germania. Il 2014 è lo stesso anno in cui la Germania aggiungeva la Serbia alla sua lista. Nonostante il numero non abbia, nel 2015, subito una flessione significativa (si parla di un decremento delle richieste dello 0.7%), nell'ambito dell'accordo di coalizione per la diciottesima legislatura del Bundestag, è stato sostenuto che l'inserimento della Serbia (insieme a Bosnia ed Erzegovina e Repubblica della Macedonia del Nord) avrebbe permesso di velocizzare il tempo di elaborazione della domande di protezione internazionale provenienti da questi Paesi, considerate quindi con basse possibilità di andare a buon fine, salvo poi auspicare collaborazione con i governi e con la Commissione europea per migliorare le condizioni di vita direttamente sul posto¹⁸. È evidente come, accanto a valutazioni di sicurezza che invero sembrano assumere importanza secondaria, trovino spazio

¹⁸ http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?_blob=publicationFile&v=2.

considerazioni su un presunto efficientamento delle procedure di asilo che, come discusso ampiamente nella seconda parte di questo elaborato, altro non costituisce che una significativa contrazione del diritto di asilo dei cittadini di Paesi di origine presunti sicuri. Sebbene dai dati non emerga una correlazione tra l'inserimento della Serbia nella lista tedesca e misure di contenimento dei flussi, essa è presente nelle considerazioni sopra riportate. Infatti, pur non determinando una diminuzione repentina delle richieste di asilo, la *ratio* sottostante è innegabile sia quella di usare l'istituto per quell'obiettivo o per comunque per alleggerire l'onere sulle istituzioni incaricate di esaminare in prima istanza le domande. Passando agli altri Stati membri in analisi, interessante è il caso dell'Austria, in quanto nel primo decennio degli anni 2000 ha visto presentate sul suo territorio diverse domande da cittadini serbi, numeri tra i più alti nei Paesi di origine considerati sicuri di riferimento. A metà 2009, dopo che nel 2008 il 12.4% di domande da cittadini serbi è stato presentato in Austria, quest'ultima ha designato la Serbia Paese di origine sicuro nell'ambito della prima adozione della lista nazionale¹⁹. È da notare, comunque, avendo adottato la lista a metà 2009, essa potrà aver impattato solo parzialmente sulla diminuzione delle richieste che si verifica in quell'anno rispetto al precedente, ma resta comunque lecito ipotizzare che l'inserimento della Serbia nella lista sia riconducibile alla volontà di contenere e gestire meglio le domande di asilo. A conclusioni simili si arriva esaminando può i Paesi Bassi, i quali hanno inserito la Serbia nella propria lista nel 2015, anno in cui le richieste di protezione internazionale sono salite del 128.2% dall'anno precedente. Nel 2016 però si registra un ulteriore aumento, rendendo anche qua ostico riscontrare un nesso tra la designazione ed eventuali considerazioni *lato sensu* politiche.

2.2. Differenze

Dopo aver analizzato alcune delle possibili motivazioni sottostanti la designazione dei Paesi di origine con più riscontri nelle liste nazionali, si passerà ora ad esaminare quelli che, al contrario, sono presenti nelle liste di pochi Stati membri²⁰. Tali Paesi sono Algeria, Armenia, Benin, Olanda, Capo Verde, Marocco, Mongolia, Namibia, Togo e Trinidad e Tobago. Per ognuno di questi si verificherà se, sulla base dati sulle richieste di asilo²¹, il loro inserimento risponde anche in questo caso a logiche emergenziali di contenimento delle richieste di asilo o, più in generale, politiche.

L'Algeria è uno degli Stati, tra quelli che si analizzeranno in questa sezione, più presenti nelle liste dei Paesi membri. Essa compare infatti nelle liste di Austria, Grecia, Italia e Paesi Bassi. Il numero di richieste di asilo da questo Stato è rimasto costantemente sopra le dieci mila unità dal 2016 ad oggi, livello simile a quello di molti altri Paesi considerati sicuri da un numero maggiore di Stati membri. Come prevedibile, il Paese con storicamente più domande di asilo da cittadini algerini è la Francia, verosimilmente a causa del

¹⁹ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2009_II_177/BGBLA_2009_II_177.pdf.

²⁰ Il campione di Stati membri con una lista di Paesi di origine sicuri rimane lo stesso del paragrafo precedente.

²¹ Anche questa volta i dati saranno presi dal database di Eurostat. La nuova ricerca è visualizzabile [qui](#).

legame coloniale tra i due. Nonostante ciò, la Francia, così come la Germania, che le si posiziona immediatamente dietro se non, in alcuni anni, addirittura davanti, non hanno inserito l'Algeria nella propria lista. Immediatamente dietro a questi due Paesi si piazzano, per richieste di asilo nel 2019, i Paesi Bassi. Riguardo questi ultimi è interessante evidenziare come abbiano dichiarato l'Algeria Paese di origine sicuro nel novembre 2016²², alla fine quindi di un anno in cui le domande di asilo presentate da algerini è aumentato enormemente rispetto all'anno precedente, addirittura del 2088.9%. Vero è che il 2016 è stato l'anno in cui si è verificato il picco di richieste di asilo effettuate da cittadini algerini in tutta l'Unione Europea, ma resta comunque un incremento significativo. Si può quindi pensare che, per gestire meglio questa nuova fonte di domande, i Paesi Bassi abbiano inserito l'Algeria nella propria lista. Discorso simile per l'Austria, la quale ha designato l'Algeria Paese di origine sicuro nel febbraio 2016, subito che nel 2015 le domande aumentarono del 67.3%. Tuttavia, dopo la designazione le domande hanno continuato a salire, seppur di molto poco, nel 2016 ed in corrispondenza quindi del picco, per poi crollare negli ultimi tre anni. Per quanto riguarda la Grecia, essa è stata testimone nel 2016 di un aumento delle domande del 584.6% rispetto all'anno precedente. Il numero è rimasto poi costante fino al 2019, dove è leggermente diminuito. In ogni caso, è lecito considerare plausibile che la Grecia abbia inserito nella sua lista, adottata nel 2019, l'Algeria per gestirne con più facilità le richieste, soprattutto alla luce di quanto evidenziato nel paragrafo precedente, cioè che il Paese ellenico ha evitato di inserire nella propria lista Stati qualora essi non producessero un numero significativo di domande.

L'Armenia è considerata sicura da Austria, Francia e Grecia. Questa volta, nonostante i numeri di richieste siano simili a quelli algerini, la Francia ha deciso di inserirla nella propria lista. Non essendoci divergenza di dati è difficile provare a capirne il motivo, uno possibile potrebbe essere che, essendo i cittadini algerini più facilmente, sulla base del già citato legame coloniale, integrabili in Francia rispetto a quelli armeni, ci sia una predisposizione ad accogliere più i primi che i secondi. Ma queste sono solo ipotesi. Per quanto riguarda l'Austria invece, l'Armenia è stata inserita nella lista nazionale nel febbraio 2018²³, ma già dal 2016 il numero di richieste aveva iniziato a scendere fino ad arrivare alle 75 del 2019. Anche per quanto riguarda la Grecia, i numeri sono bassi e il caso dell'Armenia sembra andare contro a quanto osservato in Grecia per tutti gli altri Paesi con un basso numero di richieste presentate. Infatti, la Grecia ha designato l'Armenia Paese di origine sicuro nonostante nel 2019 ne siano provenute solo 80 domande.

Il Benin è stato designato come Paese di origine sicuro da Austria e Francia. In questi due Paesi, così come in tutta l'Unione Europea, il numero di richiedenti asilo dal Benin è sempre stato molto basso, salvo gli ultimi due anni in cui in Francia è leggermente aumentato. Unico altro Paese con un numero di arrivi

²² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-2241.html>.

²³ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2018_II_25/BGBLA_2018_II_25.pdf#sig.

relativamente rilevante è la Germania, ma anche qui non hanno mai superato i 370. L'esiguo numero di richiedenti asilo del Benin non permette quindi di effettuare un'analisi approfondita.

Caso molto particolare quello del Brasile. Storicamente ha sempre prodotto un numero estremamente esiguo di richiedenti asilo, ma negli ultimi anni, a causa della situazione politica nel paese questo numero sta iniziando a salire. Unico Paese ad averlo designato come sicuro sono però i Paesi Bassi, tramite l'ultimo emendamento in ordine temporale alla propria lista²⁴. Questa aggiunta può essere vista come un tentativo dei Paesi Bassi di "giocare d'anticipo", ma il numero di domande in Olanda non ha mai superato le dieci unità. Paesi invece come l'Italia, che hanno visto un incremento più significativo di richiedenti dal Brasile, non lo hanno designato Paese di origine sicuro. Sarà interessante verificare gli sviluppi negli anni a seguire, fortemente legati al futuro andamento della situazione politica nel Paese.

Capo Verde è considerato sicuro da Francia e Italia. In ogni caso, il numero delle domande di asilo da cittadini provenienti da tale Stato è sempre stato assai basso, arrivando massimo a toccare le 20 nel 2018. Anche e soprattutto in questo caso, quantità storicamente così basse suggeriscono l'assenza di una qualsivoglia considerazione di carattere politico sottostante la designazione.

Il Marocco figura nelle liste di Austria, Grecia, Italia e Paesi Bassi. È significativo evidenziare come Italia e Paesi Bassi siano rispettivamente il secondo e terzo Paese in tutta l'Unione Europea per richieste di cittadini marocchini²⁵. In particolare, l'Italia si vede presentare dal 2016 ad oggi costantemente più di mille cinquecento richieste di asilo ogni, rendendo la designazione, avvenuta nel 2019, per motivi politici plausibile. L'Austria ha inserito nella propria lista il Paese nel febbraio 2016²⁶, anno in cui successivamente si verificherà il picco nel Paese e in tutta l'Unione Europea. La designazione non determina quindi una diminuzione delle domande, anzi, tutt'altro, ma essa arriva comunque dopo che, nel 2015, si registra un aumento delle domande di protezione internazionale del 147.5%. Dopo il record di domande nel 2016, esse inizieranno poi a calare progressivamente anche in Austria. Il caso dei Paesi Bassi è invece molto più chiaro. Il Marocco è stato inserito nella lista nazionale nel novembre 2016²⁷, anno in cui si è verificato un incredibile incremento percentuale delle domande di protezione internazionale presentate da cittadini marocchini del 1322.2%. Risulta quindi facile pensare che la designazione non sia avvenuta per casualità in questo periodo, ma che invece sia stata effettuata proprio per rispondere a questo improvviso aumento. Il caso greco è simile a quello italiano in quanto entrambe le liste sono state adottate a fine 2019. Simile è inoltre l'andamento delle richieste le quali, nonostante siano sensibilmente maggiori in Italia, sono diminuite solo nell'ultimo anno dopo il picco del 2016. Le conclusioni a cui si giunge sono perciò le medesime. Da

²⁴ Risalente al 2017: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-2314.html>.

²⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/news/themes-in-the-spotlight/asylum2019>.

²⁶ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2016_II_47/BGBLA_2016_II_47.pdf#sig.

²⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-2123.html>.

segnalare come, anche questa volta, nonostante il numero di richieste presentate in Germania superi in più anni quello delle richieste presentate in Italia, la prima non consideri il Marocco Paese di origine sicuro.

La Mongolia è presente nelle liste di Austria, Francia e Paesi Bassi. Per quanto riguarda Austria e Francia non vi sono particolari considerazioni da fare, in quanto la designazione della Mongolia in entrambi i Paesi non avviene in anni di particolare afflusso di domande ed inoltre non determina nemmeno una flessione delle stesse, essendo queste più o meno stabili in entrambi i Paesi nel corso degli anni. L'Austria inserisce invece la Mongolia nella propria lista tramite un emendamento alla stessa risalente a febbraio 2016²⁸, anno dal quale inizierà una progressiva e costante diminuzione delle domande.

La Namibia è considerata Paese di origine sicuro dalla sola Austria, la quale però non ha mai ricevuto una singola domanda di protezione internazionale da cittadini di questo Stato. Anche qua, il numero totale di richieste nell'Unione Europea è estremamente basso, non avendo mai superato le trenta unità. Risulta tuttavia interessante osservare come, volgendo lo sguardo appena al di fuori dei ventisette Stati membri, il Regno Unito abbia un numero molto più massiccio di richieste di asilo da cittadini namibiani. Nel 2019, ad esempio, il Regno Unito si è visto presentare 570 domande, contro le 25 di tutta l'Unione Europea.

Solo la Grecia considera il Togo Paese di origine sicuro. La scelta sembra coerente col modello tracciato nel corso di questo capitolo, in quanto dal 2017 al 2018 in Grecia si è verificato un aumento del 600% delle richieste di asilo da cittadini togolesi. Il numero ha continuato a salire nel 2019, fino ad arrivare, a fine anno, all'adozione della lista. Si riscontra invece che Paesi con più richieste da questo Stato, ad esempio Francia, Germania ed Italia, non lo hanno inserito nella propria lista. È da notare però che per questi tre Paesi, a causa della mole di richiedenti asilo che effettuano domanda nel loro territorio, la quantità di domande presentate da cittadini togolesi è pressoché irrilevante.

Ultimo Stato tra quelli meno presenti nelle liste degli Stati membri è la Repubblica di Trinidad e Tobago. È considerato sicuro solo dai Paesi Bassi i quali, come tutti gli Stati membri, hanno un numero di richieste dalla Repubblica pressoché inesistenti. Nel 2017, anno in cui ne sono state presentate il maggior numero, queste sono ammontate a quarantacinque, delle quali, però, il 77.8% solo nei Paesi Bassi. Si rimane però su numeri, in assoluto, estremamente bassi. Similmente alla Namibia, è riscontrabile come nel solo Regno Unito vengano presentate più domande che in tutti gli Stati membri. Anche in questo caso, Trinidad e Tobago non sono per gli inglesi Paese di origine sicuro.

²⁸ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2016_II_47/BGBLA_2016_II_47.pdf#sig.

Conclusione

La nozione di Paese di origine sicuro si è rivelata gravida di diverse criticità, sia di carattere concettuale che procedurale. Entrambe rendono l'istituto difficilmente giustificabile, nonché illegittimo sotto diversi punti di vista.

Sorprende come l'adozione di una lista di Paesi di origine sicuri da parte dell'Italia sia stata sostanzialmente ignorata dalla più gran parte della dottrina. Infatti, confrontando la letteratura accademica italiana sul tema con quella straniera, la differenza è evidente. Nella seconda parte di questo lavoro si è cercato di colmare questa lacuna raccogliendo le osservazioni principali, peraltro tutte piuttosto critiche, degli studiosi nazionali, integrandole con mie considerazioni personali. Inoltre, anche le principali organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative competenti si sono rivelate tutt'altro che prive di critiche. Tutti questi elementi hanno portato alla conclusione che l'applicazione del concetto di Paese di origine sicuro nei confronti di un richiedente protezione internazionale comprime sensibilmente e illegittimamente il diritto di asilo di quest'ultimo, ponendo esclusivamente su di egli l'onere di ribaltare la presunzione, basata il più delle volte su informazioni incomplete, male interpretate, o non seguite alla lettera, di sicurezza del proprio Stato all'interno di un regime procedurale differenziato che non permette concretamente di farlo.

Dal terzo capitolo sono state tratte conclusioni interessanti. Lungi dal voler dare una valutazione sulla sicurezza dei Paesi di origine designati come sicuri dagli Stati membri, in esso si è cercato, tramite l'ausilio di dati, di verificare la sussistenza di una correlazione tra il numero di richieste di asilo e l'inserimento di un Paese nelle liste nazionali. Di questa correlazione è stato ottenuto più volte riscontro confrontando le liste degli Stati membri e, in particolare, analizzando prima i Paesi inseriti nella maggior parte delle liste nazionali e poi quelli meno presenti. In vari casi è emerso come la designazione di un Paese di origine come sicuro coincida con l'intensificazione delle domande provenienti da cittadini di tale Stato, designazione seguita poi, quasi sempre, da una riduzione delle richieste negli anni successivi.

Ovviamente, questo risultato non basta da solo ad esaurire tutte le possibili motivazioni sulla base delle quali uno Stato viene inserito nelle liste nazionali, così come non è sufficiente per giustificare le anzidette riduzioni delle domande. In gioco entrano un'altra miriade di fattori, da quelli politico – economici presenti nel Paese di origine a quelli più puramente culturali. La comparazione effettuata nell'ultima parte si è prefissa l'umile compito di segnalare una tendenza comune agli Stati membri, nonché a mettere in luce come le differenze dei Paesi inseriti nelle liste nazionali siano imputabili anche alla variazione delle quantità di richiedenti asilo appartenenti ad un determinato gruppo nazionale che presentano domanda nei singoli Stati membri. In ogni caso, ciò che è stato trovato è un ottimo punto di partenza per future ricerche ed approfondimenti sul tema, sperando anche in una maggior collaborazione e trasparenza del governo italiano, dal quale ho provato ad ottenere dati relativi agli esiti delle procedure di esame in prima istanza delle domande di protezione internazionale effettuate da cittadini di Paesi considerati sicuri, senza però ricevere risposte soddisfacenti.

In definitiva, l'istituto dei Paesi di origine sicuri risulta essere una delle ultime misure figlie di una concezione emergenziale delle migrazioni, dalla quale deriva il bisogno di contenere con tutti i mezzi presunte "invasioni" di richiedenti asilo. L'utilizzo spregiudicato di questi mezzi può sì portare ad una riduzione del numero di domande, ma a prezzo di una significativa oppressione dei diritti dei migranti francamente ingiustificabile, sia dal punto di vista legale che morale. Non resta che aspettare e vedere come si evolverà la disciplina in Italia, sperando che l'Esecutivo raccolga i numerosi dubbi sollevati dalla dottrina, dalle organizzazioni internazionali e da quelle non governative. Queste categorie hanno avanzato numerose proposte di riforma per far sì che l'istituto incida il meno possibile sui diritti delle persone, ma a quel punto ci sarà da chiedersi se continuerà ad avere un impatto sulle procedure di asilo, o se l'inserimento nella lista nazionale di un determinato Paese diverrà, al contrario, irrilevante.

Bibliografia

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Nota di commento del decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale 4 ottobre 2019 sull'elenco dei Paesi di origine sicuri*, 2019.

A Buon Diritto onlus, *Paesi di origine sicuri*, 2019, disponibile presso:

<https://www.abuondiritto.it/storage/app/media/rapporti/Paesi%20sicuri.pdf>.

R. Baratta, *Lezioni di Diritto dell'Unione Europea*, Roma, LUISS University Press, 2019.

G. Cellamare, *In tema di informazioni sui paesi di origine nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale*, «Freedom, Security & Justice: European Legal Studies», n. 2, 2019, pp. 4-16.

B. Conforti, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

Euromed Rights, European Association for the defence of Human Rights, International Federation for Human Rights, *“Safe” countries: A denial of the right of asylum*, maggio 2016.

European Asylum Support Office, *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici*, a cura di IARLJ – EUROPE, 2016.

European Council on Refugees and Exiles, *“Safe countries of origin”: A safe concept?*, AIDA Legal Briefing No. 3, settembre 2015.

European Migration Network (2018), *Safe Countries of Origin - EMN Inform*, Brussels: European Migration Network.

European Union Agency for Fundamental Rights, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning an EU common list of safe countries of origin*, opinione n. 1/2016, disponibile presso: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-opinion-safe-country-of-origin-01-2016_en.pdf.

G. Ferrari, *La Convenzione sullo status dei rifugiati. Aspetti storici*, relazione tenuta nell'ambito del XII° Corso Multidisciplinare Universitario “Asilo, dalla Convenzione di Ginevra alla Costituzione Europea”, Roma, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, 2004

G. Ferrari, *L'asilo nel diritto internazionale*, 2005, disponibile presso: https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/9giovanni_ferrari_lasilo_diritto_internazionale.pdf [accesso effettuato il 23 giugno 2020].

T. Gammeltoft-Hansen, *The extraterritorialisation of asylum and the advent of “protection lite”*, «Danish Institute for International Studies», working paper n. 2007/2.

- C. Hein, *Paesi d'origine sicuri*, in *Il decreto Salvini, immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n.113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n.132*, a cura di F. Curi, Pisa, Pacini Giuridica, 2019, pp. 113-120.
- F. Mastromartino, *Il diritto di asilo. Funzione, contenuti e garanzie di un diritto soggettivo*, «Parole chiave», n. 46, 2011, pp. 45-66.
- G. Morgese, *Dublin system, “scrooge-like” solidarity and the eu law: are there viable options to the never-ending reform of the Dublin III regulation?*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fascicolo n. 3, 2019, pp. 86-101.
- B. Nascimbene, *Asilo e statuto di rifugiato*, in *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino*, atti del XXIV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Jovene, Napoli, 2010, pp. 281-332.
- C. Pitea, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 3/2019, pp. 627-662.
- E. Rapolla, *La politica di asilo e di immigrazione*, «Rivista Internazionale di Studi Europei», n. 6, volume III, 2017, pp. 3-9.
- F. Tumminello, *L'adesione dell'Unione Europea al sistema della CEDU, quali prospettive?*, *Ius in Itinere*, 2018, disponibile presso: <https://www.iusinitinere.it/ladesione-dellunione-europea-al-sistema-della-cedu-quali-prospettive-10627>.
- UNHCR, *The safe country of origin concept*, disponibile presso: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bab55ea2>.
- F. Venturi, *Il diritto di asilo: un diritto “sofferente”. L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicuri» ad opera della L. 132/2018 di conversione del cd. «Decreto Sicurezza» (D.L. 113/2018)*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», Fascicolo n. 2/2019, pp. 147-188.

Abstract

The focus of this work is the concept of safe country of origin. Despite having been introduced into the European legislation in 2004 via the 2005/85/EC directive, it has been implemented by Italy only in 2018. One year later, the Italian government drafted the national list of safe countries of origin, containing: Albania, Algeria, Bosnia and Herzegovina, Cape Verde, Ghana, Kosovo, Montenegro, Morocco, North Macedonia, Senegal, Serbia, Tunisia, and Ukraine. The list remained unchanged since then.

Coming from a country of origin deemed as safe entails a number of consequences for asylum applicants. Before discussing them, it is useful to define what an asylum seeker is. First of all, there is no customary international law norm giving a definition of asylum seeker. Neither there is a norm that sets the requirements for being considered eligible for asylum. In other words, territorial asylum, that is asylum accorded by a State within its territory, is still a part of State's reserved domain. Even at a conventional level there is not a document that clarifies when someone has the right to obtain asylum. The 1951 Geneva Convention Relating to the Status of the refugees is the only international treaty in this field, introducing the concept of refugee. It has to be underlined that the Convention does not directly concern asylum applicants, but it puts in place a specific status that can be accorded to specific categories of persons. According to article 1A of the Convention, refugee status can be recognized when, owing to well – founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, the applicant is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country. As can be seen, a central element of the definition of refugee is protection. When the protection of the country that has jurisdiction on the person lacks, it is substituted by international protection. By being recognized as refugee, a migrant gains protection from the State in which he applies to refugee status. In addition to this, in the Convention can be found one of the most important principles of asylum law: the *non – refoulement*. This principle claims that refugees cannot be transferred to a country or a place where they would be at risk of being persecuted for the five aforementioned reasons that lead to the recognition of refugee status. For his importance, *non – refoulement* is now not only part of customary international law, but it can be considered *jus cogens*.

The concept of refugee is also present at European level. The CEAS (Common European Asylum System) is formed by many legal acts, but two of them are relevant for the purposes of this analysis. These are the so called Qualification Directive (directive 2011/95/EU) and the Procedure Directive (Directive 2013/32/EU).

The first one, beside reproducing and expanding the provisions contained in the Geneva Conventions, sets a new kind of international protection: the subsidiary protection. It has many points in common with the

refugee status, but its aim is to broaden the range of people eligible for international protection. In fact, the definition of refugee can be applied to a strict number of people, namely only who is persecuted for his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. Furthermore, the scope of the meaning of persecution itself is limited. A deed is in fact considered persecution only if it targets *personally* and *repeatedly* its recipient. When deciding whether a migrant is eligible for subsidiary protection, the presence of persecution is not taken into account. Rather, the concept of serious harm is introduced. According to article 15 of the 2011/95/EU directive, it consists of: a) the death penalty or execution, or b) torture or inhuman or degrading treatment or punishment of an applicant in the country of origin, or c) serious and individual threat to a civilian's life or person by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict. As can be seen, the concept of serious harm is way broader than the one of persecution. However, subsidiary protection and refugee status are complementary, which means that one excludes the other. They are substantially equal with regard to the rights accorded to their beneficiaries. The concept of safe countries of origin only applies to people who requested the recognition of such statuses.

The second one is by far the most important of the two for what concerns this work. Firstly, it disciplines all the technical aspect related to the examination procedure of international protection procedure. It states that the national legislation has to identify a determining authority, which is the subject in charge of the examination of first instance applications. The determining authority must respect a certain time frame to examine the application: the threshold is six months, but it can be extended by nine months if the decision involves complicated issues *de jure* or *de facto*, in case of a massive influx of applications or in case the applicant does not comply to collaboration duty. Before the determining authority decides, the applicant is audited in a personal interview, in which he can explain his situation. The decision of the determining authority is notified to the applicant and it must contain the reasons that determined it and, in case of a negative decision, the terms to appeal in order to respect the right to an effective remedy. Secondly, the directive puts in place the provisions about the safe country of origin concept. The requisites for a country of origin to be considered safe can be find in Annex I to the directive. According to it, a country is considered as a safe country of origin where, on the basis of the legal situation, the application of the law within a democratic system and the general political circumstances, it can be shown that there is generally and consistently no persecution as defined in Article 9 of Directive 2011/95/EU, no torture or inhuman or degrading treatment or punishment and no threat by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict. In order to make this assessment, the relevant laws and regulations of the country and the manner in which they are applied, the observance of the rights and freedoms laid down in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and/or the International Covenant for Civil and Political Rights and/or the United Nations Convention against Torture, in particular the rights from which derogation cannot be made under Article 15(2) of the said

European Convention, the respect for the non-refoulement principle in accordance with the Geneva Convention, and provision for a system of effective remedies against violations of those rights and freedoms shall be taken into account.

Coming from a safe country of origin determines the application to be manifestly unfounded, as stated by article 32. In order to prove that the application is not, in reality, manifestly unfounded, the applicant has to rebut the safety presumption of their State by submitting serious grounds for considering the country not to be a safe country of origin in his or her particular circumstances and in terms of his or her qualification as a beneficiary of international protection. To do that, they have to move in a different time and procedural frame than applicants' coming from countries not in the safe country of origin lists. Those different procedural and temporal regimes are defined by member States, but the examination of the application must be prioritized to allow the national determining authority to match the accelerated exam.

Italy has transposed the provisions about safe countries of origins in October 2018, via the so called "*Decreto Sicurezza*". The decree's conversion law adds to it a new article 7-*bis*, which adds an article 2-*bis* to the 25/2008 decree – law, which implemented the Procedure Directive. Article 2-*bis* reproduces the European provisions, but *Decreto Sicurezza* also sets the temporal regime to examine applications submitted by citizens of safe countries of origins by modifying further provisions of the 25/2008 decree – law. According to these modifications, if the application is submitted at Questura, the determining authority has only five days to examine it and to decide. Applications can be also submitted at the borders of the State. In this case, the determining authority has fourteen days to hear the applicant, and four days to make a decision. However, this time frame can be extended until reaching six months. As can be seen, the personal interview is not mentioned in the case of application submitted at Questura.

Arguably, the biggest flaw of the whole discipline consists of the elimination of the suspensive effect of the appeal against a negative decision by the determining authority. Normally, international protection seekers can remain in the country where they requested protection while waiting for the decision about their appeal against a negative verdict of the determining authority. On the contrary, citizens of safe countries of origin do not have this right. This, summed to all the other flaws, determines a sensible reduction of the right to asylum of applicants.

There are several problems also with the Italian ministerial decree of individuation of safe countries of origin. Essentially, it does not reflect what has been found out by investigating the situation in each country on the list. Great concern is raised by the situation of LGBTQ community in many countries on the list, as well as situation on conflicts and respect of freedom of expression.

The last part of this work tries to answer a question raised in the second part: given all the discussed flaws and the fact that the decision of whether adding a specific country to the list only relies on the Italian government, there would be the risk that political considerations interfered with the process?

Before answering the question, I drafted a table where I registered all the countries deemed as safe by European Union member States. I found out that a total of fifty – three countries have been designated as safe by the member States which have transposed the safe country of origin concept into their legislation. Undeniably, it is a big number that underlines the divergences between the designation by the single member States. The problem here is that the criteria used to assess the security of the countries of origin are the same for every member State, those being set by the Directive Procedure. In order to arrive at different conclusions when the base assumptions and the assessment criteria are the same, it is required an external variable to intervene. Otherwise, it would be impossible to understand why member States' national lists are so different.

To verify if that external variable is the infiltration of political considerations, I compared the lists of the member States who received at least ten thousand asylum applications in 2019. Those States are: Austria, Belgium, Cyprus, France, Germany, Greece, Italy, and the Netherlands.

I have firstly analysed the States that appeared the most in the lists of the aforementioned eight countries. In particular, I tried to show the fluctuations in the number of asylum applications before and after that specific country has been added to the list of a member State, as well as the differences in those numbers between member States. The research has shown that several member States have added countries in their lists only after a rise in the number of applications from citizens of those countries, as well as the opposite trend towards not adding a country to the list if it does not generate a relevant number of applications.

Then, I analysed the opposite group of countries: the ones that appear the less in the lists of member States. Here, the findings were way less clear than the ones in the previous case, mainly because most of those countries produce an irrelevant number of asylum applications. However, especially in the case of Algeria and Morocco, evidence suggesting a linkage between the number of asylum applicants and the insertion of these two countries in the list of certain member States has been found.

However, the empirical research conduct in the third part of this work is not meant to be a comprehensive analysis of the consequences of the recognition of a country as safe. Rather, it is a starting point for future researches in the field, since it suggests that, in more than one case, member States could have inserted a third State to the list after a massive afflux of application from that State, in order to manage to speed up their examination.