

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2017

LE INFORMAZIONI SUI PAESI DI ORIGINE NELLA PROCEDURA DI ASILO: SEMPRE PIÙ RILEVANTI, ANCORA POCO CONSIDERATE

di Elisa Busetto, Alessandro Fiorini, Elisa Pieroni, Silvia Zarrella

Abstract: *Le informazioni sui Paesi di origine dei richiedenti asilo, meglio note con l'acronimo "COI" (dall'inglese Country of Origin Information) rappresentano un elemento di prova essenziale per l'autorità competente a esaminare le domande di protezione internazionale. Dopo un'introduzione volta a sottolineare l'importanza del ricorso alle COI nella procedura di asilo, tanto in fase amministrativa quanto in sede giudiziaria, la prima parte dell'articolo (par. 1 e 2) approfondisce la rilevanza delle COI i) nel contesto europeo, ripercorrendo l'attuale normativa e la più rilevante giurisprudenza in materia della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea sui diritti dell'uomo, oltre che evidenziando il ruolo crescente dell'EASO in materia; ii) nel contesto italiano da un punto di vista formale e sostanziale. La seconda parte (par. 3 e 4) fornisce invece alcuni cenni sull'utilizzo delle COI in altri Paesi europei (Belgio, Francia, Germania e Svezia) e utili spunti di metodologia per chi svolge ricerca in questo ambito. L'articolo si chiude con alcune conclusioni e suggerimenti per esami delle domande di protezione internazionale congrui, in linea con gli standard europei, che portino a decisioni solide, fondate su una reale conoscenza della situazione nei Paesi di origine.*

Abstract: *Information on the countries of origin of asylum seekers, better known by the acronym "COI" (Country of Origin Information), represents an evidence key point for competent authorities in the examination of the applications for international protection. After an introduction in which the importance of the use of COI in the asylum procedure will be emphasized, both in administrative and judicial proceedings, the first part of the article (par. 1 and 2) explores the relevance of COI, i) in the European context, with reference to the current EU legislation, to the most relevant decisions of the ECJ and the ECtHR and to the growing role of EASO in this; ii) in the Italian context, from a procedural and substantial point of view. The second part (par. 3 and 4) does provide some glimpse on the use of COI in other European countries (Belgium, France, Germany and Sweden) and useful methodological suggestions for those who are carrying out research activities in this area. The last part of the article focuses on conclusions and suggestions for adequate evaluation of applications for international protection, in line with European standards. The aim is to lead to decisions better based on a real knowledge of the situation in the countries of origin.*

LE INFORMAZIONI SUI PAESI DI ORIGINE NELLA PROCEDURA DI ASILO: SEMPRE PIÙ RILEVANTI, ANCORA POCO CONSIDERATE

di Elisa Busetto, Alessandro Fiorini, Elisa Pieroni, Silvia Zarrella*

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'importanza delle COI. – 2. Le COI nel quadro dell'Unione europea. – 2.1. Le qualifiche. – 2.2. Le procedure. – 2.3. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 2.4. Il ruolo dell'EASO. – 3. Rilevanza delle COI nel contesto italiano. – 3.1. La normativa. – 3.2. Le COI e il loro utilizzo concreto. – 4. Cenni sull'utilizzo delle COI in altri Paesi europei. – 5. Metodologia della ricerca COI e documenti rilevanti. – 5.1. Metodologia – 5.2. Altri documenti rilevanti – 6. Conclusioni.

1. Introduzione: l'importanza delle COI

Le informazioni sui Paesi di origine dei richiedenti asilo, meglio note con l'acronimo "COI" (dall'inglese Country of Origin Information) rappresentano un elemento di prova essenziale per l'autorità competente a esaminare le domande di protezione internazionale. Del resto, viste le peculiarità dell'oggetto di indagine, questa tipologia di informazioni costituisce spesso il solo elemento di riscontro disponibile ai fini del riconoscimento o della revoca dello status di protezione internazionale o umanitaria.

Nella stragrande maggioranza dei casi, infatti, il richiedente asilo riesce a produrre pochi o nessun elemento di riscontro verificabile dei fatti materiali posti a fondamento della sua domanda. Da ciò consegue che, in questa materia, le normali regole processuali sull'onere della prova, ed il concetto stesso di prova, lasciano spazio a un obbligo di collaborazione reciproca o, meglio, ad un onere condiviso tra richiedente e giudicante nell'accertamento dei fatti materiali rilevanti.¹ Per limitarci all'oggetto di questo articolo, nella procedura di esame delle domande di asilo, ci si aspetta dunque che l'autorità competente prenda in esame tutta la documentazione COI rilevante per l'esame del singolo

* Le autrici e l'autore sono soci di Asilo in Europa, associazione fondata nel 2013 e dedicata ad attività di ricerca e approfondimento in materia di protezione internazionale. Per maggiori informazioni sulle attività dell'associazione www.asiloineuropa.it e <http://asiloineuropa.blogspot.com>. Le autrici e l'autore intendono ringraziare sentitamente le socie e i soci dell'associazione che, a vario titolo, hanno fornito un contributo indispensabile alla scrittura di questo articolo.

1. UNHCR, *Handbook on procedures*, reedited 1992, par. 196. Si veda poi Cass., S.U. 17.11.2008, n. 27310: «Ne risulta così delineata una forte valorizzazione dei poteri istruttori officiosi prima della competente Commissione e poi del giudice, cui spetta il compito di cooperare nell'accertamento delle condizioni che consentono allo straniero di godere della protezione internazionale, acquisendo anche di ufficio le informazioni necessarie a conoscere l'ordinamento giuridico e la situazione politica del Paese di origine».

caso concreto² al fine sia di prepararsi all'audizione sia, in una fase successiva, di procedere alla valutazione dell'attendibilità delle dichiarazioni rese dal richiedente (meglio noto come "esame di credibilità") e alla verifica dell'effettività del pericolo futuro di persecuzione o danno grave.³

Per esaminare la credibilità delle dichiarazioni rese dal richiedente in audizione, le autorità competenti devono avvalersi, tra le altre, di tutta la documentazione COI rilevante. Volendo usare la terminologia adottata dagli studi sull'esame di credibilità (credibility assessment), la storia narrata dal richiedente può essere ritenuta priva di coerenza interna e/o esterna.⁴ Dove la coerenza interna è dedotta dal sufficiente grado di dettaglio del racconto e dalla sua conformità con altre dichiarazioni rese dal richiedente nel corso della medesima procedura (assenza di discrepanze o, in caso di presenza, loro giustificabilità). Mentre la coerenza esterna si evince dalla conformità del racconto reso dal richiedente con le informazioni fornite da altri soggetti interessati (ad es. i familiari), nonché con quelle esterne disponibili (documenti scritti, COI, certificati medici, etc.).

In altri termini, posto che, in assenza di prove documentali, le dichiarazioni rese dal richiedente in sede di audizione rappresentano il solo elemento di prova disponibile, le autorità giudicanti non possono prescindere dal verificarne la credibilità, anche – per quanto certo non esclusivamente – attraverso l'utilizzo dei documenti COI disponibili.

Dall'altro lato, nella valutazione prognostica loro demandata, le autorità competenti dovranno consultare le fonti COI reperibili anche per accertare la sussistenza delle condizioni contemplate dalla normativa applicabile per il riconoscimento della protezione, vuoi internazionale vuoi umanitaria, vale a dire la fondatezza del timore di persecuzione (status di rifugiato), la presenza di un rischio effettivo di danno grave (protezione sussidiaria), la sussistenza di una ragione umanitaria (protezione umanitaria). Condizioni non necessariamente collegate al fatto materiale posto a fondamento della domanda di protezione e che, pertanto, devono essere verificate dall'autorità competente anche laddove quest'ultima concluda per la non credibilità (totale o parziale) delle dichiarazioni allegate dal richiedente.

2. UNHCR, *Al di là della prova. La valutazione della credibilità nei sistemi di asilo dell'Unione Europea*, maggio 2013.

3. UNHCR, *La ricerca di informazioni sui paesi di origine dei rifugiati*, 18 aprile 2016, in <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Scheda-COI.pdf>.

4. Hungarian Helsinki Committee, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, Volume I (2013) e Volume II (2015), reperibili in <https://www.ecoi.net/blog/2015/05/hungarian-helsinki-committee-second-volume-of-the-training-manual-on-credibility-assessment-in-asylum-procedures/> e UNHCR, *Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, maggio 2013, reperibile in <http://www.unhcr.org/protection/operations/51a8a08a9/full-report-beyond-proof-credibility-assessment-eu-asylum-systems.html>

Inoltre, sebbene la legge applicabile non lo preveda espressamente, l'autorità competente dovrebbe citare tutte le COI consultate e considerate rilevanti per l'esame della singola domanda di protezione, non solo in caso di rigetto. Questo obbligo si può desumere in via implicita dalla disposizione del c.d. decreto procedure⁵ che sancisce che le «decisioni sulle domande di protezione internazionale sono comunicate per iscritto» e, in particolare, la «decisione con cui viene respinta una domanda è corredata da motivazione di fatto e di diritto» (art. 9, d.lgs. 25/2008), in combinato con la disposizione di cui all'art. 8, co. 3 dello stesso decreto.⁶

Considerato che la normativa prevede il diritto di impugnare la decisione non solo in caso di mancato riconoscimento della protezione internazionale, ma anche nel caso in cui l'interessato «sia stato ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria»⁷, l'interpretazione letterale del sopra citato art. 9, d.lgs. 25/2008, nel senso che solo la decisione di rigetto debba essere motivata, sarebbe incompatibile con il diritto di difesa e di ricorso giurisdizionale effettivo, così come contemplati dalla direttiva procedure dell'UE (cons. 50 e art. 46)⁸ e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (artt. 47 e 48).⁹

Difatti, il «decreto procedure», senza fare alcuna distinzione tra il tipo di decisione adottata, sancisce che al «cittadino straniero o al suo legale rappresentante, nonché all'avvocato che eventualmente lo assiste, è garantito l'accesso a tutte le informazioni relative alla procedura, alle fonti di prova utilizzate e agli elementi di valutazione adottati, che potrebbero formare oggetto di giudizio in sede di ricorso avverso la decisione della

5. D.lgs. 28.1.2008 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, come modificato.

6. «Ciascuna domanda è esaminata alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, dei Paesi in cui questi sono transitati, elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall'UNHCR, dall'EASO, dal Ministero degli affari esteri anche con la collaborazione di altre agenzie ed enti di tutela dei diritti umani operanti a livello internazionale, o comunque acquisite dalla Commissione stessa».

7. Art. 35, co. 1, d.lgs. 25/2008.

8. Direttiva 2013/32/UE, cons. 50: «È un principio fondamentale del diritto dell'Unione che le decisioni relative a una domanda di protezione internazionale, al rifiuto di riaprire l'esame di una domanda che sia stato sospeso e alla revoca dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria siano soggette a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice». Art. 46 (Diritto a un ricorso effettivo), parr. 1 e 3: «Gli Stati membri dispongono che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice [...]» e «3. Per conformarsi al par. 1 gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado».

9. Carta UE, art. 47 (Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale), co. 1: «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo». Art. 48 (Presunzione di innocenza e diritti della difesa), par. 2: «Il rispetto dei diritti della difesa è garantito ad ogni imputato».

Commissione territoriale o della Commissione nazionale», 10 conformemente alle disposizioni applicabili in materia di accesso agli atti amministrativi (artt. 17 e 18, d.lgs. 25/2008).¹¹

In altri termini, l'interpretazione sistematica delle disposizioni applicabili di diritto nazionale e di diritto UE suggeriscono di concludere per la sussistenza di un obbligo di motivare la decisione assunta – qualunque decisione avverso cui sia ammesso il ricorso – in capo all'autorità competente all'esame della domanda di asilo, obbligo che si deve ritenere naturalmente esteso a tutti i documenti COI utilizzati e allegati per sostanziarla.

Certamente, poi, la ricerca COI rappresenta un aspetto importante anche del lavoro dell'operatore legale o dell'avvocato chiamati ad assistere i richiedenti asilo nella preparazione dell'audizione davanti alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale ovvero in fase di impugnazione. Conoscere la situazione del Paese di origine e riuscire a individuare, attraverso la ricerca COI, informazioni specifiche e pertinenti al caso può essere decisivo sia per instaurare un rapporto di fiducia con il richiedente asilo sia per offrire un supporto concreto alle sue tesi.

2. Le COI nel quadro dell'Unione europea

2.1. Le qualifiche

L'art. 4, co. 3, lett. a) della direttiva 2011/95/UE (c.d. Direttiva Qualifiche)¹² fornisce indicazioni per l'utilizzo delle COI in fase di valutazione delle domande di protezione internazionale da parte dell'autorità accertante. La norma statuisce che l'esame della domanda di protezione internazionale deve prevedere «la valutazione di tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in

10. La direttiva 2013/32/UE è anche più esplicita, laddove sancisce il diritto di accesso del richiedente asilo e/o del suo avvocato alle COI utilizzate dall'autorità accertante. Si veda, a questo proposito, il combinato disposto degli artt. 10, par. 3, lett. b) e 12, par. 1, lett. d) ai sensi del quale: «Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni dell'autorità accertante relative alle domande di protezione internazionale siano adottate previo congruo esame. A tal fine gli Stati membri dispongono: [...] che pervengano da varie fonti informazioni precise e aggiornate, quali l'EASO e l'UNHCR e le organizzazioni internazionali per i diritti umani pertinenti, circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti e, ove occorra, nei Paesi in cui questi hanno transitato e che tali informazioni siano messe a disposizione del personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito» e «[...] gli Stati membri provvedono affinché tutti i richiedenti godano delle seguenti garanzie: [...] il richiedente e, ove del caso, i suoi avvocati o altri consulenti legali conformemente all'art. 23, par. 1, abbiano accesso alle informazioni di cui all'art. 10, par. 3, lett. b)».

11. Per la normativa applicabile al procedimento amministrativo, si vedano i capi I, ad esclusione dell'art. 2, co. 2, II, IV-bis e V, nonché agli artt. 7, 8 e 10 del capo III della legge 7.8.1990, n. 241.

12. Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione).

merito alla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari del Paese d'origine e le relative modalità di applicazione».

La rilevanza delle COI è confermata anche dal co. 5 dello stesso art. 4, il quale prevede che le informazioni generali pertinenti al caso individuale possono servire a corroborare eventuali dichiarazioni del richiedente non suffragate da prove. Infatti, dalla lett. c) del suddetto comma si ricava che, per confermare le motivazioni addotte da un richiedente in fase di valutazione della sua domanda di protezione internazionale, e quindi per valutarne l'attendibilità, è elemento corroborante il fatto che le dichiarazioni rilasciate non risultino «in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso di cui si dispone».

Nella stessa direttiva troviamo un altro riferimento alle COI anche in materia di “protezione all'interno del Paese di origine”.¹³ L'art. 8, co. 2 infatti stabilisce che quando si vogliano valutare i rischi in cui potrebbe incorrere il richiedente protezione internazionale in una diversa parte del proprio Paese d'origine rispetto a quella di provenienza è necessario tenere conto «delle condizioni generali vigenti in tale parte del Paese, nonché delle circostanze personali del richiedente, in conformità dell'art. 4».

La norma continua prescrivendo che le informazioni di cui gli Stati membri devono dotarsi devono risultare «precise e aggiornate»; esse inoltre dovranno essere tratte da «fonti pertinenti», tra le quali si menzionano l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Vale però la pena di ricordare che il concetto di “protezione all'interno del Paese di origine” non è applicabile in Italia, in quanto il legislatore italiano non ha ritenuto di recepire all'interno del nostro ordinamento il summenzionato art. 8 della Direttiva.¹⁴

2.2. *Le procedure*

La rilevanza delle COI è sottolineata anche nella direttiva 2013/33/UE (c.d. Direttiva Procedure),¹⁵ sia nel preambolo sia nella parte vincolante del testo.

13. «Nel valutare se il richiedente ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o corre rischi effettivi di subire danni gravi, oppure ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi in una parte del territorio del Paese d'origine conformemente al par. 1, gli Stati membri tengono conto al momento della decisione sulla domanda delle condizioni generali vigenti in tale parte del Paese, nonché delle circostanze personali del richiedente, in conformità dell'art. 4. A tal fine gli Stati membri assicurano che informazioni precise e aggiornate pervengano da fonti pertinenti, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo».

14. Come confermato dall'ordinanza della sez. VI civ. della Corte di cassazione, 2294/12, 25.1.12. Si veda anche lo studio comparativo coordinato da ECRE *Actors of protection and the application of the internal protection alternative*, disponibile qui: http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Asylum-Aid-DCR-and-HHC_Actors-of-Protection-and-the-Application-of-the-Internal-Protection-Alternative_July-2014.pdf.

15. 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).

Passaggi interessanti nel Preambolo (che, pur non essendo giuridicamente vincolante, può essere come noto utilizzato per interpretare il testo della norma) sono contenuti ai Considerando 39 e 46. Il primo invita gli Stati membri, in fase di determinazione della sussistenza di una «situazione di incertezza» nel Paese di origine di un richiedente, ad effettuare la valutazione sulla base di «informazioni precise e aggiornate», che provengano da fonti tra le quali sono citate l'EASO, l'UNHCR, il Consiglio d'Europa ed «altre organizzazioni pertinenti». Il secondo, invece, invita gli Stati a tenere conto delle COI in fase di determinazione del concetto di Paese sicuro in relazione a singoli casi, oppure per la creazione di un elenco *ad hoc* di Paesi sicuri. In tali ipotesi gli Stati membri sono invitati a «tener conto» fra gli altri elementi anche «degli orientamenti e dei manuali operativi e delle informazioni relative ai Paesi di origine e alle attività, compresa la metodologia della relazione sulle informazioni del Paese di origine dell'EASO [...] nonché i pertinenti orientamenti dell'UNHCR».

Venendo poi alla parte vincolante della direttiva, l'art.10, co. 3 – che si occupa dei criteri applicabili all'esame delle domande – richiede che la decisione sulle domande di protezione internazionale sia adottata «previo congruo esame». Nella lett. b) del medesimo comma il legislatore europeo specifica che uno degli elementi fondamentali per garantire il suddetto congruo esame è che siano messe a disposizione dell'autorità accertante «informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti e, ove occorra, nei Paesi in cui questi hanno transitato» e che tali informazioni «pervengano da varie fonti», fra le quali si enumerano ancora una volta l'EASO, l'UNHCR e «le organizzazioni internazionali per i diritti umani pertinenti».

Il medesimo obbligo è ribadito nell'art. 45, co. 2, lett. a) della stessa direttiva come norma procedurale da rispettarsi qualora si intenda revocare lo *status* di protezione internazionale. Anche in questo caso, dunque, l'autorità competente è tenuta ad assumere «informazioni esatte e aggiornate» che riguardino la situazione generale esistente nel Paese d'origine; informazioni da ottenersi da varie fonti, tra le quali, ancora una volta si menzionano l'EASO e l'UNHCR.

Le COI tornano infine ad essere richiamate nell'ambito della designazione nazionale dei Paesi terzi come Paesi d'origine sicuri. Infatti, per accertare che un Paese possa essere designato come sicuro, l'art. 37 co. 3 prescrive di effettuare una valutazione che tenga conto in particolare di «una serie di fonti di informazioni», che siano fornite dagli Stati membri, dall'EASO, dall'UNHCR e da altre organizzazioni internazionali competenti.

2.3. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo

Una fondamentale pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea ci aiuta a chiarire quali fonti di informazioni debbano essere prese in considerazione dalle autorità accertanti. Si tratta della sentenza C-411/10 - *N.S. e a.*, 21 dicembre 2011, che si richiama espressamente a quanto precedentemente statuito in una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dello stesso anno, la ben nota *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011, di cui si dirà meglio sotto. Nel caso di specie, i giudici di Lussemburgo, nel fornire l'interpretazione di una norma del regolamento Dublino,¹⁶ sanciscono il divieto di trasferimento del richiedente asilo in caso di «carenze sistemiche» nel sistema di asilo del Paese di destinazione.

Non possiamo quindi parlare in questo caso di COI ma, più correttamente, di informazioni sul Paese di transito del richiedente asilo (nel caso di specie la Grecia). Tuttavia, è certamente possibile ritenere che quanto affermato dalla Corte in questo caso possa applicarsi, per analogia, anche alle decisioni non già sullo Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione internazionale, bensì sul merito delle stesse.

Ebbene, secondo quanto precisato in particolare al par. 90 della sentenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea riconosce che, per valutare la sussistenza delle suddette «carenze sistemiche», i report di organizzazioni non governative internazionali e dell'UNHCR, oltre che le relazioni della Commissione europea costituiscono informazioni idonee a permettere agli Stati una valutazione opportuna.¹⁷

In vari altri casi la Corte ha richiamato l'obbligo per le autorità accertanti di prendere in considerazione, anche attivandosi autonomamente, le informazioni sui Paesi di origine dei richiedenti asilo, al fine di esaminare in maniera congrua le domande di protezione internazionale. A puro titolo di esempio si citano:

a) la sentenza C-175/11 - *H.I.D, B.A.*, del 31 gennaio 2013, in cui i giudici di Lussemburgo ricordano che, in base a quanto prescritto dalla norma di cui all'art. 8, par. 2 lett. b) della Direttiva Procedure,¹⁸ l'autorità accertante è tenuta a «informarsi circa la situazione generale esistente» nel Paese d'origine «per determinare l'esistenza o meno di un pericolo per il richiedente asilo»¹⁹ e quindi ai fini dell'eventuale determinazione dello *status* di protezione internazionale;

16. Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio 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 (rifusione).

17. V. par. da 88 a 91.

18. Oggi art. 10, par. 3, lett. b) della direttiva rifiuta.

19. Par. 71.

b) la sentenza C-472/13 - Shepherd, del 26 febbraio 2015, in cui la Corte di giustizia afferma che le autorità nazionali chiamate a pronunciarsi sulle domande di protezione internazionale devono effettuare la valutazione tenendo conto di «tutte le circostanze di cui trattasi, in particolare di quelle relative agli elementi pertinenti riguardanti il Paese d'origine al momento dell'adozione della decisione sulla domanda» (par. 46 della sentenza). Al par. 53 si aggiunge poi che in fase di valutazione di una misura come atto di persecuzione, spetta alle autorità nazionali, oltre all'esame di «tutti gli elementi pertinenti riguardanti il Paese di origine del richiedente lo status di rifugiato», anche esaminare le leggi e i regolamenti del Paese d'origine, nonché le loro modalità di applicazione, come statuito dall'art. 4, par. 3, lett. a) della Direttiva Qualifiche.

La già citata sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia* rappresenta un punto di svolta nell'accertamento del rischio di violazione dei diritti protetti dalla CEDU da parte dello Stato membro dell'UE verso cui è disposto il trasferimento del richiedente a norma del regolamento Dublino, giacché individua per la prima volta gli elementi di prova e i parametri di valutazione attraverso cui è possibile superare la presunzione di sicurezza dello Stato membro di destinazione.²⁰ Essa, inoltre, introduce un nuovo criterio di giudizio che valorizza gli indicatori concreti relativi all'effettiva tutela dei diritti fondamentali, mettendo fine all'approccio formalistico che aveva caratterizzato la giurisprudenza precedente.²¹ Infatti nella sentenza *M.S.S.* viene operata una distinzione tra le informazioni che si riferiscono al dover essere, ossia le normative europee e nazionali relative ai richiedenti asilo e rifugiati, i trattati internazionali sui diritti umani, le assicurazioni diplomatiche; e quelle che appartengono all'essere, cioè la prassi e l'effettiva applicazione della normativa da parte delle autorità del Paese in cui è previsto il trasferimento.²² I giudici di Strasburgo danno prevalenza alla seconda categoria di dati rispetto alla prima, al fine di accertare la situazione concreta che vivrebbe il ricorrente qualora fosse trasferito.²³

La giurisprudenza della Corte EDU ha inoltre contribuito a rafforzare il ruolo delle COI in sede di valutazione delle richieste di protezione internazionale, considerandole uno strumento che consente al giudice di rafforzare l'obiettività e la trasparenza della sua

20. L. Magi, *Protezione dei richiedenti asilo "par ricochet" o protezione "par moitié"? La Grande Camera ripartisce fra gli Stati contraenti le responsabilità per violazione della Convenzione europea conseguenti al trasferimento di un richiedente asilo in attuazione del regolamento "Dublino II"*, in *Riv. dir. int.*, 2011, p. 829.

21. Si fa riferimento, in particolare, alla sentenza *T.I. c. Regno Unito*, ricorso n. 43844/98 e alla sentenza *K.R.S. c. Regno Unito*, ricorso n. 32733/08.

22. F. Maiani, E. Néraudau, *L'arrêt M.S.S./Grèce et Belgique de la Cour EDH du 21 janvier 2011, De la détermination de l'Etat responsable selon Dublin à la responsabilité des Etats membres en matière de protection des droits fondamentaux*, in *Revue du droit des étrangers*, 2011, p. 10.

23. *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, n.. 30696/09, sentenza 21.1.2011, par. 353.

valutazione in merito alla situazione del richiedente asilo.²⁴ In particolare, nella sentenza *Y.P e L.P c. Francia*, la Corte evidenzia che l'autorità francese non aveva riconosciuto lo *status* di rifugiato al richiedente asilo (di nazionalità bielorusa), ritenendo non fondato il rischio di persecuzione nei suoi confronti nel Paese di origine, senza tuttavia fare alcun riferimento a report internazionali sulla situazione in Bielorussia.²⁵ Al contrario, la Corte ha ritenuto sussistente un rischio di violazione dell'art. 3 CEDU in caso di rimpatrio del ricorrente, dopo aver valutato le motivazioni delle autorità nazionali e del ricorrente alla luce della documentazione COI.²⁶

Del resto, la giurisprudenza della Corte EDU ha ribadito più volte la sussistenza dell'obbligo, in capo alle autorità, di supportare in maniera adeguata e sufficiente le proprie decisioni in merito al rischio di *refoulement*, attraverso la documentazione non solo nazionale ma anche quella proveniente da altre fonti obiettive e affidabili, sia governative sia non governative.²⁷

I giudici di Strasburgo hanno individuato una serie di parametri su cui basare la valutazione della documentazione sul Paese di origine o sullo Stato terzo verso cui è disposto il trasferimento del ricorrente, al fine di accertare la sussistenza del rischio di *refoulement*. In primo luogo, la Corte EDU ritiene fondamentale valutare le caratteristiche delle fonti da cui provengono le COI, in particolare la loro indipendenza, affidabilità ed obiettività. Per quanto riguarda i rapporti, la Corte EDU prende in considerazione l'autorevolezza e la reputazione dell'autore, la serietà delle indagini su cui è basato il report stesso, la coerenza delle sue conclusioni e la loro corroborazione da parte di altre fonti.²⁸ Infine, la Corte EDU ritiene che qualora la situazione nel Paese in questione sia particolarmente pericolosa e volubile, rendendo estremamente difficile per le ONG o le autorità governative recarsi sul posto e assumere in prima persona informazioni, diventano rilevanti, ai fini della decisione, anche le informazioni fornite da fonti che hanno conoscenza diretta della situazione.²⁹

2.4. Il ruolo dell'EASO

La crescente rilevanza, nell'ordinamento dell'Unione europea, delle COI come elemento di prova imprescindibile nell'esame delle domande di protezione internazionale, è

24. Michèle de Segonzac, *Le non-refoulement comme principe de droit international et le rôle des tribunaux dans sa mise en œuvre*, 27 gennaio 2017.

25. *Y. P e L.P. contro Francia*, n. 32476/06, par. 70.

26. Ivi, par. 69.

27. *NA. c. Regno Unito*, n. 25904/07, par. 119; *F.G. v. Sweden*, n. 43611/11, par. 117.

28. *J.K. e altri c. Svezia*, n. 59166/12, par. 88; *Saadi c. Italia*, n. 37201/06, par. 143.

29. *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, n. 11449/07, parr. 231-232.

confermata dall'istituzione nel 2010 dell'Agenzia europea di sostegno per l'asilo (EASO), tra le cui attività principali rientra proprio il coordinamento delle attività relative alle informazioni sui Paesi di origine. L'EASO esercita tale funzione allo scopo di favorire un approccio comune fra i diversi Stati membri riguardo alle COI, migliorare la qualità dei processi decisionali nei vari Stati e, in definitiva, ridurre le divergenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la concessione della protezione internazionale.³⁰

In particolare, l'EASO secondo l'art. 4 del suo regolamento istitutivo³¹, dedicato proprio alle informazioni sui Paesi d'origine, deve – in estrema sintesi – organizzare, promuovere e coordinare: la raccolta di COI, l'elaborazione di relazioni sui Paesi di origine, lo sviluppo di un portale *ad hoc*,³² una metodologia e un formato comuni per la presentazione, la verifica e l'utilizzo delle COI, e infine l'analisi delle COI per promuovere la convergenza fra i criteri di valutazione nei diversi Stati membri.³³

Inoltre, l'Agenda europea sulla migrazione del 2015 afferma che «l'EASO intensificherà la cooperazione pratica per affermarsi come referente per le informazioni nazionali sul Paese d'origine, che sono gli elementi di fatto su cui si basano le decisioni di asilo, promuovendo così una maggiore uniformità delle decisioni».³⁴

Nel 2011 la Commissione ha realizzato il portale sulle COI³⁵ al fine di raccogliere in un'unica banca dati europea le informazioni relative ai Paesi di origine. Nel 2012 l'EASO ne ha assunto la gestione e il 5 febbraio 2016 è stata lanciata una sua nuova versione, che consente la consultazione della banca dati al pubblico – previa registrazione – eliminando così le restrizioni precedenti per cui l'accesso era riservato solo ai funzionari degli Stati membri operanti nel settore dell'asilo. Il rapporto annuale del 2015 dell'EASO indica che alla fine del 2015 la banca dati conteneva 1.700 documenti relativi alle COI mentre gli utenti registrati erano 3.000.³⁶

La produzione delle COI da parte dell'EASO è basata su un approccio di rete finalizzato a razionalizzare e armonizzare la creazione e la condivisione delle COI, valorizzando la notevole capacità in tale settore già esistente negli Stati dell'UE. Attraverso reti di specialisti, l'EASO svolge una mappatura delle necessità di COI a livello

30. Come rilevato nel Preambolo al Regolamento istitutivo dell'EASO, considerando 2.

31. Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

32. <https://coi.easo.europa.eu/>.

33. Si specifica che l'EASO non può impartire istruzioni agli Stati sulla valutazione delle domande di protezione internazionale (art. 2 co. 6 Regolamento 439/2010).

34. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni. Agenda europea sulla migrazione, COM (2015) 240 final, Bruxelles, 13 maggio 2015, p. 14.

35. <https://coi.easo.europa.eu/>.

36. EASO Annual General Report 2015, giugno 2016, p. 12. Consulabile qui: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20General%20Activity%20Report%202015.pdf>.

europeo, contribuendo a colmare le lacune esistenti e a evitare duplicazioni. Tali reti, definite *COI Specialist Networks*, sono composte da ricercatori nazionali, specializzati su determinati Paesi o regioni di provenienza dei richiedenti asilo. Tale progetto è stato avviato nel 2013 e attualmente comprende 9 reti, costituite da 189 partecipanti.³⁷ In questi anni l'EASO ha pubblicato una serie di “rapporti Paese” alla cui elaborazione hanno collaborato ricercatori ed esperti provenienti dagli Stati dell'UE. I report finora realizzati forniscono una panoramica generale sull'attuale situazione in alcuni Paesi di origine³⁸ o esaminano specifici aspetti problematici presenti in determinati Stati.³⁹ Inoltre l'EASO ha prodotto una guida metodologica per la stesura delle relazioni sui Paesi d'origine,⁴⁰ la quale è vincolante per le relazioni COI dell'EASO, e due guide pratiche. La prima di esse fornisce strumenti utili e suggerimenti per la ricerca online di COI,⁴¹ la seconda è dedicata alla ricerca di informazioni sulla situazione delle persone lesbiche, gay e bisessuali nei Paesi d'origine.⁴²

Infine, occorre segnalare che il Consiglio dell'UE, nelle conclusioni adottate il 21 aprile 2016, ha ritenuto necessario rendere più strutturato e snello il processo di produzione delle COI da parte dell'EASO, invitando tale agenzia a rafforzare la sua capacità di ricerca COI attraverso un ampliamento del personale addetto a tale attività.⁴³ Inoltre, l'EASO si è posta degli obiettivi da raggiungere nel 2017, tra cui l'incremento del numero di report COI prodotti e delle persone che ne usufruiscono, l'aumento delle risposte a specifici quesiti COI e la diffusione del portale COI.⁴⁴

Volendo guardare con occhio critico al futuro, va ricordato infine quanto previsto dalla proposta di Regolamento che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, la quale, mettendo in evidenza il ruolo di primo piano nel settore della ricerca COI che dovrà giocare la futura Agenzia dell'Unione europea per l'asilo – che dovrebbe

37. I COI Specialist Networks attualmente attivi, riportati dall'EASO Annual General Report 2015, sono quelli sull'Afghanistan, Eritrea, Iran, Iraq, Pakistan, Russia, Somalia, Siria e Ucraina.

38. Ad esempio: Eritrea Country Focus (2015); Pakistan Country Overview (2015); South and Central Somalia country overview (2014); Turkey Country Focus (2016), e quelli relativi agli Stati dei Balcani occidentali.

39. Ad esempio sull'Afghanistan: Recruitment by armed groups (2016), Insurgent strategies Intimidation and targeted violence against Afghans (2012), Taliban Strategies - Recruitment (2012). Sull'Eritrea: Eritrea National service and illegal exit (2016). Sulla Nigeria: Nigeria Sex trafficking of women (2015). Sulla Cecenia: Chechnya: Women, Marriage, Divorce and Child Custody (2014).

40. Metodologia relativa alla stesura della relazione sulle informazioni sui Paesi d'origine, EASO, luglio 2012.

41. Tools and tips for online COI research, EASO giugno 2014.

42. La ricerca di informazioni sulla situazione delle persone lesbiche, gay e bisessuali (LGB) nei Paesi d'origine, EASO, aprile 2015.

43. Consiglio dell'Unione europea, Outcome of the council meeting, Justice and Home Affairs, Lussemburgo, 21 aprile 2016, 8065/16, pp. 11-12.

44. Easo Single Programming Document, Dicembre 2016, pagg. 40-42. Consultabile qui: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Annex%203-Work%20Programme%202017-SPD%20Master-151216.pdf>

subentrare all'attuale EASO⁴⁵ – ribadisce che questa dovrà fornire agli Stati membri informazioni aggiornate sui Paesi terzi, comprese le informazioni e gli orientamenti sulla situazione dei Paesi d'origine (cons. 11) e che, conseguentemente, le autorità accertanti dovranno tenerne conto insieme alla pertinente analisi comune delle informazioni sui Paesi di origine condotta dalla stessa Agenzia (cons. 30). Peraltro, è anche vero che la menzionata proposta, accanto all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, continua a indicare, quali fonti di documentazione COI, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e le organizzazioni internazionali per i diritti umani, nonché anche gli Stati membri stessi e il Consiglio d'Europa quando si riferisce alla valutazione volta a stabilire se un Paese terzo possa essere designato Paese terzo sicuro (artt. 33 e 45).⁴⁶

3. Rilevanza delle COI nel contesto italiano

3.1 La normativa

In Italia, l'importanza delle COI è stata sanzionata sia dal legislatore i nei decreti legislativi adottati in recepimento delle disposizioni delle sopracitate Direttive rilevanti dell'UE – sia (e quindi) in varie pronunce dei giudici di ogni ordine e grado.

Sulla normativa attualmente vigente, occorre ricordare che il d.lgs. 19.11.2007, n. 251 (o decreto qualifiche),⁴⁷ laddove detta regole sull'esame dei fatti e delle circostanze rilevanti per le domande di protezione internazionale, prevede espressamente che detto esame deve essere effettuato «su base individuale e prevede la valutazione [...] di tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese, ove possibile, le disposizioni legislative e regolamentari del Paese d'origine e relative modalità di applicazione» (art. 3, co. 3, lett. a).

Peraltro, anche il d.lgs. 28.1.2008, n. 25 (o “decreto procedure”),⁴⁸ prevede espressamente che la «La Commissione territoriale, ovvero il giudice in caso di

45. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, Bruxelles, 4.5.2016, COM(2016) 271 final.

46. 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, Bruxelles, 13.7.2016, COM(2016) 467 final.

47. Decreto di attuazione della direttiva 2004/83/CE, 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 (GU n. 3 del 4.1.2008), così come modificato dal d.lgs. 21.2.2014, n. 18, Attuazione della direttiva 2011/95/UE, 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 (GU n. 55 del 7.3.2014).

48. Decreto di 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 (GU n. 40 del 16.2.2008), così come modificato dal d.lgs. 18.8.2015, n. 142, Attuazione della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei

impugnazione, acquisisce, anche d'ufficio, le informazioni, relative alla situazione del Paese di origine e alla specifica condizione del richiedente, che ritiene necessarie a integrazione del quadro probatorio prospettato dal richiedente» (art. 27, co. 1 *bis*).

Anche il legislatore italiano, dunque, sulla scorta di quello europeo, riconosce – e non avrebbe potuto essere altrimenti – l'importanza delle COI nell'esame della domanda di protezione internazionale, imponendo esplicitamente alle autorità competenti di tenerne conto e contemplando altresì il dovere delle stesse di acquisirle, anche d'ufficio.

Tuttavia, l'esercizio di questo dovere da parte delle autorità a cui è demandato l'esame delle domande di protezione internazionale è tutto meno che agevole. Se è vero infatti che, a tal fine, il legislatore italiano ha previsto che la Commissione nazionale elabori «informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, dei Paesi in cui questi sono transitati [...] sulla base dei dati forniti dall'UNHCR, dall'EASO, dal Ministero degli affari esteri anche con la collaborazione di altre agenzie ed enti di tutela dei diritti umani operanti a livello internazionale, o comunque acquisite dalla Commissione stessa», dall'altro lato, al momento, la Commissione nazionale non riesce a espletare con costanza questa funzione di indirizzo e ad assicurare pertanto che «tali informazioni, costantemente aggiornate, siano messe a disposizione delle Commissioni territoriali [...] e siano altresì fornite agli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su impugnazioni di decisioni negative» (art. 8, co. 3, d.lgs. 25/2008).

Come si può leggere sul sito del Ministero degli interni, Dipartimento libertà civili e immigrazione, la Commissione nazionale per il diritto di asilo dispone di un'area (Area II - Affari internazionali e comunitari) che, *inter alia*, dovrebbe svolgere attività di documentazione e studio in materia di protezione internazionale. Al suo interno, infatti, opera l'Unità COI, cui sono demandate ricerche specifiche sui Paesi d'origine e di transito dei richiedenti asilo, nonché l'elaborazione di documenti COI per la loro trasmissione alle Commissioni territoriali e agli organi giurisdizionali.⁴⁹

Nei fatti, tuttavia, stando alle informazioni in nostro possesso, questa unità ha iniziato ad operare regolarmente solo di recente, producendo documenti su questioni specifiche dietro richiesta di membri delle Commissioni territoriali o di giudici dei Tribunali. Trattasi, peraltro, di documenti ancora poco conosciuti.⁵⁰ Ne consegue che, in tutti questi anni, le autorità demandate all'esame delle domande di asilo hanno provveduto in

richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (GU n. 214 del 15.9.2015).

49. Si veda, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/area-ii-affari-internazionali-e-comunitari>.

50. Si noti, tuttavia, che oggi questi documenti possono essere liberamente scaricati dal portale COI dell'Agenzia europea per il sostegno dell'asilo (EASO), qui <https://coi.easo.europa.eu/news>.

autonomia a procurarsi i documenti COI rilevanti per la decisione del singolo caso concreto, favorendo quindi una selezione e un utilizzo non uniforme a livello nazionale.

3.2 *Le COI e il loro utilizzo concreto*

Indagare sull'utilizzo delle COI nell'ambito dell'esame delle domande di protezione internazionale risulta un'operazione particolarmente complessa, tenuto conto che non esistono studi, a livello nazionale, sulle decisioni adottate dalle Commissioni territoriali o dai giudici sulle domande di protezione internazionale. La nostra associazione ha condotto fra il 2013 e il 2014 uno studio sui provvedimenti del Tribunale di Bologna in materia⁵¹ e una ricerca realizzata su commissione di ECRE⁵² nell'ambito del progetto APAIPA.⁵³ Tali lavori ci hanno consentito di approfondire il ruolo delle COI nell'esame delle domande di asilo, attraverso l'analisi complessiva di circa un migliaio di decisioni emesse da varie Commissioni territoriali e Tribunali. Ciò che è emerso è un ricorso alla documentazione COI a dir poco esiguo. In particolare, in molte delle decisioni analizzate non erano riportate le fonti in base alle quali la Commissione o il Tribunale aveva ritenuto sussistere o meno un reale pericolo per il richiedente o una situazione di violenza nel Paese di origine. Inoltre, le fonti COI utilizzate erano spesso poco aggiornate rispetto al momento della decisione. In altri ancora le COI citate apparivano poco pertinenti, scollegate dal caso individuale e non riferibili al richiedente asilo esaminato.

Oggi, per quanto ci è noto, la situazione è leggermente migliorata e anche nei decreti delle Commissioni territoriali si cominciano finalmente a trovare citate le COI utilizzate per addivenire alla decisione. Tra le fonti più citate dai giudici, compare sicuramente Amnesty International, in particolare il report sulla violazione dei diritti umani nel mondo, mentre tra le fonti nazionali riscuote sempre grande interesse il sito viaggiaresecuri.it, che solo in parte può essere considerato una fonte pertinente. Accanto a queste fonti, sempre più frequentemente compare anche l'EASO.

Pur non potendo generalizzare il giudizio (a causa della già citata grande carenza in Italia di affidabili ricerche in materia), questo leggero miglioramento che abbiamo cominciato qua e là a notare va sicuramente attribuito a una maggiore esperienza e

51. Asilo in Europa, *Ricerca sui provvedimenti del Tribunale di Bologna in materia di protezione internazionale*, Novembre 2015. La ricerca, avviata nel 2013 grazie alla disponibilità del Tribunale di Bologna, si è conclusa nella primavera del 2014 ed ha avuto ad oggetto l'analisi di ricorsi definiti principalmente fra il 2011 e il 2013. Consultabile al seguente link: <http://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2016/10/Rapporto-Trib.-BO-protezione-internazionale-1-1.pdf>.

52. <http://www.ecre.org/>.

53. Asilo in Europa, *Apaipa: soggetti che offrono protezione e applicazione dell'alternativa della protezione interna. Rapporto paese Italia*, 2014. Consultabile a questo link: <http://docplayer.it/13428319-Apaipa-italia-rapporto-paese-soggetti-che-offrono-protezione-e-applicazione-dell-alternativa-della-protezione-interna.html>.

formazione in materia da parte di alcuni decisori, oltre che all'esistenza di un più chiaro dettato legislativo e alla sua interpretazione giurisprudenziale.⁵⁴

Come approfondiremo meglio sotto, alcune criticità rimangono tuttavia evidenti e rappresentano un ostacolo quasi insormontabile a un armonico sviluppo della fase procedurale del sistema italiano di asilo, in un senso maggiormente favorevole alla conoscenza e utilizzo delle informazioni relative ai Paesi di origine dei richiedenti asilo.

4. Cenni sull'utilizzo delle COI in altri Paesi europei

Diversamente da quanto osservato relativamente all'esperienza italiana, in alcuni Stati membri la ricerca COI è non solo prevista per legge, ma anche demandata ed eseguita da tempo da organismi centralizzati istituiti esplicitamente a tale scopo. Nelle righe che seguono si descriverà molto sinteticamente quanto accade in Belgio, Francia, Germania e Svezia.

Belgio

I funzionari del Commissariato generale per i rifugiati e gli apolidi – organo centralizzato con sede a Bruxelles, competente a esaminare il merito delle domande di asilo in prima istanza – dispongono di un servizio di ricerca COI (CEDOCA), al quale possono rivolgersi per chiedere ricerche specifiche, utili alla soluzione del singolo caso concreto. Inoltre, la menzionata unità COI pubblica dei documenti d'informazione sui Paesi di origine, liberamente consultabili sul suo rinnovato sito internet da tutti i professionisti che operano nell'assistenza dei richiedenti asilo e nella valutazione delle loro domande.⁵⁵

Con riferimento al giudice chiamato a decidere delle domande di asilo in sede di ricorso, invece, occorre ricordare che la competenza spetta alla Corte per le cause in materia di immigrazione (Tribunale amministrativo speciale) che non dispone di un servizio *ad hoc* di ricerca COI. Tuttavia, la legge prevede espressamente che la Corte abbia accesso ai documenti di informazione sui Paesi di origine menzionati nella decisione assunta in prima istanza e contenuti nel dossier amministrativo.

Francia

Come in Belgio, anche in Francia la domanda di asilo viene esaminata in prima istanza da un organo centralizzato con sede a Parigi – l'OFPRA (*Office français de protection des réfugiés et apatrides*) – dotato di una divisione, denominata “di informazione, documentazione e ricerca”, non predisposta all'esame delle domande di protezione, ma dedicata esclusivamente a un servizio di ricerca sulle informazioni dei Paesi di origine dei

54. Si veda per tutte Cass. civ., ordinanza 10.5.2011 n. 10202.

55. Si vedano <http://www.cgrs.be/en/publications> e <http://www.cgrs.be/en/country-information>.

richiedenti asilo. Le ricerche di questa divisione sono tanto di ordine generale quanto in risposta a specifiche richieste di approfondimento provenienti dai funzionari incaricati dell'istruttoria delle domande di asilo. Si noti inoltre che, al fine di garantire una migliore comprensione del contesto di provenienza dei richiedenti asilo e, pertanto, una precisa specializzazione dei funzionari incaricati, l'OFPRA è organizzato in quattro "dipartimenti geografici" che si occupano esclusivamente dell'esame delle domande di asilo di persone provenienti dalla zona di loro competenza. Per quanto riguarda invece la decisione in merito all'inserimento di un Paese nella lista dei Paesi sicuri, questa resta ampiamente politicizzata, in quanto non è dato conoscere le fonti su cui il Consiglio di amministrazione dell'OFPRA si fonda.⁵⁶

Germania

In Germania l'amministrazione responsabile per le informazioni COI è il *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (L'ufficio federale per l'immigrazione e per i rifugiati). Concretamente, è l'*Informationszentrum Asyl und Migration* (Centro di informazione sull'asilo e la migrazione) che fornisce le informazioni sulla situazione dei Paesi di origine dei richiedenti asilo. Il database MILO rende i suoi rapporti e contenuti accessibili a tutti gli addetti all'esame delle domande di asilo negli uffici regionali tedeschi.

Pertanto, se le informazioni pubblicate sul MILO non sono sufficienti per la decisione del singolo caso concreto a causa della sua complessità, è prevista la possibilità per gli stessi addetti di presentare delle richieste di ricerca specifiche all'*Auswärtiges Amt* (Ministro aggiunto per gli affari esteri).

Svezia

In Svezia, il *Migrationsverket* (Agenzia per la migrazione) dispone di un database principale (Lifos) che aspira a essere l'unico database di riferimento in materia di COI.⁵⁷ Il database è accessibile pubblicamente (dal 2006) e rappresenta una risorsa molto importante anche per le associazioni, organizzazioni e gli avvocati che assistono i richiedenti asilo nel corso dell'intera procedura di esame delle loro domande. Il materiale reperibile nel database consiste in studi elaborati da organizzazioni non governative ed internazionali, notizie online, informazioni fornite dalle ambasciate e dalle missioni dell'équipe COI.

56. Si veda, su questo tema, AIDA, Country Report: France, dicembre 2015, p. 65, consultabile in <http://www.asylumineurope.org/reports/country/france>. Si noti che, in ogni caso, la decisione di inserire un Paese nella lista dei Paesi sicuri può essere impugnata davanti al giudice amministrativo.

57. Cfr. <http://lifos.migrationsverket.se/>.

5. Metodologia della ricerca COI e documenti rilevanti

I documenti più rilevanti per avere un'informazione di base su come si fa ricerca COI sono *La ricerca di informazioni sui paesi di origine dei rifugiati* dell'UNHCR (aggiornato al 2016),⁵⁸ *Country of Origin Information Report Methodology* dell'EASO (2012)⁵⁹ e *Common EU Guidelines for processing Country of Origin Information (COI)*, progetto finanziato dalla Commissione europea (2008).⁶⁰ In questa sezione ci si riferirà prevalentemente ai contenuti di questi tre documenti, ma anche all'esperienza personale dei ricercatori di Asilo in Europa.⁶¹

5.1. Metodologia

I temi rilevanti per la ricerca COI sono, secondo l'UNHCR, la geografia dell'area di provenienza, le caratteristiche della popolazione, il contesto politico ed amministrativo, le condizioni sociali e umanitarie e la situazione economica, l'adesione alle principali Convenzioni internazionali in materia di diritti umani, l'attuazione dei diritti umani e la legislazione interna e la sua concreta applicazione. Svolgendo una ricerca COI, è pertanto necessario raccogliere ogni tipo di informazione riguardo una situazione, un fatto o un evento che possa avere un impatto su uno qualsiasi di questi temi. La struttura delle ricerche COI deve essere chiara e logica e deve essere semplice per il lettore recuperare le informazioni che necessita in breve tempo. Le informazioni vanno presentate in modo neutrale, senza pregiudizio, con un linguaggio lineare e pulito ed in modo tale da non influenzare l'opinione dell'utilizzatore.

Esistono diversi *database online*⁶² che raccolgono articoli, notizie e relazioni da diverse fonti e si presentano generalmente come una lista di link. Essi sono utili nell'ottenere una visione d'insieme di ciò che è accaduto o di ciò che è stato pubblicato in un determinato lasso di tempo e valutare se ciò possa essere di rilievo nel breve e lungo periodo. Tuttavia, i *database* non sono da considerarsi come fonti essi stessi. Quando possibile, è opportuno

58. www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/La_ricerca_di_informazioni.pdf.

59. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/coireportmethodologyfinallayout_en.pdf.

60. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/herkunftslander/coi_leitlinien-e.pdf.

61. L'associazione, infatti, da novembre 2015 ha avviato un gruppo di lavoro sulle COI, con il compito di: i) lavorare al progetto "Newsletter COI" della Regione Emilia-Romagna, newsletter mensile, rivolta in particolare agli operatori dell'accoglienza e agli addetti degli Sportelli legali, che mira a fornire uno strumento di aggiornamento costante sulle notizie più rilevanti provenienti dai Paesi di origine dei richiedenti protezione presenti in Emilia Romagna (le newsletter sono disponibili qui: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/newsletter-coi>); ii) rispondere a quesiti specifici sottoposti da operatori legali o avvocati, al fine di supportare le tesi dei richiedenti asilo davanti alla Commissione territoriale ovvero in fase di impugnazione.

62. Su tutti ci limitiamo a citare www.ecoi.net e www.refworld.org.

recuperare e riferirsi alla fonte primaria, cioè la persona o istituzione che ha informazioni di prima mano di un fatto o di un evento, oppure alla fonte originale, cioè chi ha documentato il fatto o evento per la prima volta.

È sempre necessario utilizzare fonti considerate affidabili. Quando si hanno dubbi riguardo la validità di una fonte, occorre svolgere delle ricerche riguardo la stessa, verificandone gli eventuali interessi, la trasparenza, l'oggettività. Generalmente, le fonti sono relazioni, articoli o analisi di organizzazioni e agenzie governative e non governative o agenzie o missioni delle Nazioni Unite. Soprattutto nel caso in cui gli avvenimenti di rilievo per la ricerca COI si sono appena svolti, è opportuno riferirsi anche a siti di notizie.

Determinate fonti possono risultare più o meno utili in diverse situazioni ed è necessario avere a mente una sorta di "gerarchia" di fonti da adattare a seconda del tema. Per esempio, delle relazioni possono essere più utili nella descrizione della situazione generale nel dato Paese riguardo a una determinata categoria di persone (detenuti, persone con disabilità etc.), ma un sito di notizie può dare informazioni più precise riguardo un episodio (un bombardamento, un attacco terroristico etc.).

È comunque sempre necessario consultare un cospicuo numero di fonti e non limitarsi a quelle raccolte nei database. Inoltre, per ogni fatto o evento è raccomandabile svolgere verifiche incrociate su diverse fonti per accertare la veridicità delle informazioni ivi contenute. Può infatti accadere che un evento sia presentato in modo diverso a seconda che la fonte supporti una fazione piuttosto che l'altra, che la fonte sia governativa o non governativa, etc. Un buon esempio di questi tempi è l'Ucraina, in cui uno stesso fatto o evento può essere presentato in modo completamente diverso se presentato da fonti governative russe, da fonti separatiste, dal governo di Kiev o da altre fonti occidentali. In questo caso, è opportuno riferirsi per quanto possibile alle fonti ritenute più affidabili e segnalare chiaramente eventuali contraddizioni.

È infine sempre opportuno tenere a mente che se un episodio o un fatto non sono stati riportati, non significa che non si siano effettivamente verificati.

5.2. Altri documenti rilevanti

Oltre a quelli citati sopra, esistono tutta una serie di documenti sulla ricerca COI (rapporti, manuali, etc.), prodotti soprattutto da ONG. Si citano di seguito solo i principali, tutti disponibili on line:

- il manuale *Researching-Country-of-Origin-Information* curato dalla Austrian Red Cross - ACCORD (Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation), del 2013;⁶³
- il progetto del Swedish Refugee Advice Centre, *The Use, Misuse And Non Use Of Country Of Origin Information In The Swedish Asylum Process*, del 2007;⁶⁴
- il report edito dal Comitato Helsinki Ungherese nel 2007 e aggiornato a nuova versione nel 2012, dal titolo *Le informazioni sui Paesi d'origine nella procedura d'asilo, la qualità come requisito di legge nell'UE*.⁶⁵

6. Conclusioni

Nelle righe che precedono abbiamo chiarito l'importanza delle COI nella procedura di asilo, tanto per i richiedenti protezione internazionale – e chi li affianca o rappresenta nel corso della procedura – quanto per chi è chiamato al non agevole compito di prendere una decisione valutando «*tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d'origine*».⁶⁶

La sempre maggiore disponibilità di materiale consultabile liberamente on line e l'accresciuta consapevolezza – anche nel contesto italiano – dell'impossibilità di garantire un processo decisionale di qualità in assenza di un adeguato approfondimento COI, si scontra però con delle carenze sistemiche evidenti, quali: i) la composizione delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, incluse le modalità di designazione dei membri, la loro formazione e aggiornamento sulle COI, il fatto che la maggioranza dei membri non svolga quel lavoro in via esclusiva; ii) i tempi e gli strumenti a disposizione dei decisori – tanto in prima istanza quanto in fase di impugnazione – per approfondire i casi che si presentano.⁶⁷ La pur necessaria e condivisibile tensione verso il contenimento dei tempi per definire le domande di protezione internazionale rischia infatti di andare a detrimento della congruità dell'esame e dell'approfondimento che deve essere condotto in *back office*, prima e dopo la fase della vera e propria intervista e che richiede, necessariamente e inevitabilmente, del tempo.

63. Disponibile qui: <http://www.coi-training.net/handbook/Researching-Country-of-Origin-Information-2013-edition-ACCORD-COI-Training-manual.pdf>.

64. Disponibile qui: http://sweref.org/wp-content/uploads/2015/09/the_use_misuse_and_non-use_of_country_of_origin_information_in_the_swedish_asylum_process.pdf.

65. Disponibile qui: http://www.iarlj.org/general/images/stories/news/COI2012/IT_COI_in_Asylum.pdf.

66. Art. 4, Direttiva Qualifiche, v. anche par. 1.1

67. Nella circolare del Ministero dell'interno del 19.6.2015 si chiede alle Commissioni territoriali di intensificare «significativamente l'impegno», al fine di arrivare all'obiettivo di «4 audizioni a componente al giorno, per 5 giorni la settimana». Nella direttiva del Ministro dell'interno del 3 luglio 2015 si sottolinea invece la necessità di «ridurre i tempi dell'audizione e semplificare il verbale redatto dall'intervistatore anche mediante la predisposizione di modelli uniformi [...]; ridurre i tempi dedicati alla discussione della decisione da parte del Collegio anche attraverso la standardizzazione degli atti che ne costituiscono la base».

A tutto ciò si aggiunge un ulteriore ostacolo all'utilizzo delle COI, che in parte si intreccia con la criticità *sub i*): le informazioni rilevanti sui Paesi di origine dei richiedenti asilo sono generalmente in lingue diverse dall'italiano e quindi non di immediato e generalizzato accesso.

Come garantire allora esami delle domande di protezione internazionale congrui, in linea con gli standard europei, che portino a decisioni solide, fondate su una reale conoscenza della situazione nei Paesi di origine?

Riteniamo altamente auspicabile, nell'ottica di un miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della procedura di asilo italiana, un intervento normativo che vada alla radice del problema, istituendo – come da tempo richiesto dall'UNHCR⁶⁸ – un organismo dedicato all'esame delle domande di protezione internazionale, formato da personale selezionato sulla base delle sue competenze ed esperienze pregresse, continuamente aggiornato, *inter alia*, sulle COI e, soprattutto, dedicato in via esclusiva a questa attività.

Anche a normativa vigente, tuttavia, qualche miglioramento è senza dubbio possibile. Ad esempio, si potrebbe prevedere i) un collegamento strutturale con Enti di ricerca, Università, associazioni con esperienza, finalizzato a mettere a disposizione dei decisori informazioni non solo aggiornate sul Paese di origine ma anche ritagliate sul caso specifico;⁶⁹ ii) l'istituzione di una banca dati pubblicamente accessibile, curata dalla Commissione nazionale con l'ausilio di esperti della materia, sulle COI aggiornate – e in lingua italiana – sui principali Paesi di origine dei richiedenti asilo;⁷⁰ iii) l'organizzazione di incontri formativi sulle COI, aperti agli operatori del settore e finalizzati non solo a fornire aggiornamenti sulla situazione in determinati Paesi di origine, ma anche a disseminare una “cultura delle COI” come elemento (sempre più) imprescindibile per chi vuole lavorare nel settore dell'asilo.

68. <https://www.unhcr.it/news/italia-paese-di-protezione.html>.

69. Su questo la direttiva del Ministro citata nella nota 67 ha il pregio di stimolare la stipula di accordi con Università finalizzati anche alla «*elaborazione di informazioni sui Paesi di origine e relativi aggiornamenti*», per quanto sia discutibile prevedere il semplice «*utilizzo di stagisti*» per un'attività così decisiva ai fini della decisione sulla domanda di protezione internazionale.

70. In questo senso, segnaliamo ancora la buona prassi avviata dalla Regione Emilia-Romagna con il progetto “Newsletter COI”, curato in collaborazione con la nostra associazione (<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/newsletter-coi>).