

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2023

L'ALTERNATIVA DI PROTEZIONE INTERNA (IPA). TEORIA E PRASSI DI UN ISTITUTO NON APPLICATO

di Antonio Guerrieri

Abstract: *L'articolo esamina l'alternativa di protezione interna (IPA), istituto previsto dall'art. 8 della Direttiva Qualifiche UE e introdotto nell'ordinamento italiano con il d.l. 113/2018, ma rimasto disapplicato. L'analisi ne ricostruisce l'evoluzione storico-normativa; ripercorre la riflessione dottrinale e i chiarimenti offerti dall'UNHCR; si sofferma sui più importanti apporti giurisprudenziali; evidenzia i nodi problematici posti della sua applicazione e propone alcune soluzioni, con particolare riferimento al sistema italiano di protezione internazionale.*

Abstract: *The paper examines the internal protection alternative (IPA), an institution provided for by art. 8 of the EU Qualification Directive and introduced into the Italian legal system through the law decree n. 113/2018, but hitherto unapplied. The analysis reconstructs its historical-regulatory evolution; traces the doctrinal reflection and clarifications offered by the UNHCR; focuses on the most important jurisprudential contributions; highlights the problematic issues posed by its application and proposes some solutions, with particular reference to the Italian system of international protection.*

L'ALTERNATIVA DI PROTEZIONE INTERNA (IPA). TEORIA E PRASSI DI UN ISTITUTO NON APPLICATO

di Antonio Guerrieri*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Precisazioni terminologiche. – 3. Il fondamento giuridico dell'IPA. – 3.1. Le prime applicazioni e il par. 91 del Manuale UNHCR. – 3.2. L'IPA nella Convenzione di Ginevra del 1951. – 3.3. IPA e concezione surrogatoria della protezione internazionale. – 4. Lo "Human Rights Approach". – 4.1. Un quadro di sintesi. – 4.2. L'individuazione dei diritti non violabili. – 5. La fondatezza del timore di persecuzione/effettività del rischio di danno grave e i soggetti che devono o possono fornire protezione. – 6. La modifica dell'art. 8 DQ e il requisito della ragionevolezza del ricollocamento. – 7. L'analisi di rilevanza e di ragionevolezza. – 7.1. Il test di rilevanza e il test di ragionevolezza. – 7.2. L'art. 3 CEDU. – 7.3. L'art. 8 CEDU. – 8. Il modello delle *Michigan Guidelines*. – 9. IPA e sfollati interni. – 10. Il peggioramento della qualità della vita in seguito al ricollocamento interno. – 10.1. Lavoro. – 10.2. Condizioni economiche. – 10.3. *Refoulement* "indiretto". – 11. L'IPA come causa di esclusione – 12. L'IPA come motivo di inammissibilità della domanda. – 13. Obbligatorietà dell'istruttoria a fini IPA. – 14. Verifica collegiale dei requisiti d'inclusione. – 15. Onere istruttorio-probatorio. – 16. Diritto d'informazione. – 17. IPA e procedure accelerate. – 18. Conclusioni.

1. Premessa

L'«alternativa di protezione interna» (d'ora in poi: IPA) prevista dall'art. 8 della Direttiva Qualifiche 95/2011 *recast* (d'ora in avanti: DQ)¹ è un istituto giuridico introdotto nel nostro ordinamento dal d.l. 113 del 4.10.2018² (senza possibilità di applicazione alle domande presentate in data anteriore alla sua entrata in vigore)³. Il recepimento della disposizione europea fu deciso dal Governo Conte I (il primo della XVIII legislatura) nel quadro di un complessivo irrigidimento delle norme in materia di asilo e, più in generale, di immigrazione voluto dall'allora ministro dell'interno Matteo Salvini⁴.

* Membro della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Catania. Focal Point COI e MedCOI. Dottore di ricerca in Teoria degli Ordinamenti giuridici nell'Università di Roma La Sapienza.

1. Consiglio UE, dir. 2011/95/UE del 13.12.2011 (*recast*).

2. L'art. 10 del d.l. 113/2018 ha apportato la novella legislativa inserendo un'apposita disposizione (la lett. b-ter) nell'art. 32, co. 1, d.lgs. 25/2008. Si è dunque scelto, per motivi che sfuggono, di limitarsi a modificare uno degli ultimi articoli del decreto relativo alle procedure anziché introdurre un apposito articolo nel d.lgs. 251/2007, concernente le qualifiche, verosimilmente tra la disposizione sui «soggetti che offrono protezione» e quella relativa agli «atti di persecuzione».

3. Corte di cassazione, ord. n. 2456 del 27.1.2022.

4. È il caso di ricordare come allora solo altri due Paesi UE (la Spagna e la Svezia) non avessero ancora attuato l'art. 8 DQ (Commissione europea, *Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU). Final report*, 2019, p. 72), sicché sarebbe fuorviante vedere nella scelta italiana la manifestazione di un rigore inedito per il contesto europeo. Non solo: anteriormente all'approvazione della prima DQ (83/2004), e perfino prima della stessa nascita dell'UE, l'IPA veniva già applicata da alcuni Stati comunitari (*Ivi*, p. 73), fra cui l'Italia. Infine, anche dopo l'attuazione della prima DQ, ma prima dell'emanazione del d.l. 113/2018, l'Italia aveva indebitamente fatto ricorso all'istituto (v. Cass., sez. VI civ., ord. n. 2294 del 25.1.2012).

Alla fine del 2019 la Commissione nazionale per il diritto di asilo (di seguito: CNA) indirizzò alle CT alcune indicazioni operative sull'IPA tramite apposita circolare⁵. All'inizio del 2020 essa ritenne opportuno anche redigere delle *Linee guida*⁶.

L'istituto in esame è stato fatto oggetto di numerosi studi (articoli scientifici, monografie, trattazioni manualistiche)⁷ e di ricognizioni delle prassi statali, ai quali si rinvia per una sua esposizione più completa e analitica di quella possibile in questa sede. Senza rinunciare a fornire alcune coordinate legislative, giurisprudenziali e dottrinali di fondo – necessarie a orientarsi in un quadro particolarmente accidentato – si cercherà qui, soprattutto, di far luce su alcune specifiche questioni pratiche, al fine di offrire alle autorità decidenti (specialmente italiane) soluzioni concretamente spendibili e favorire una prassi tendenzialmente uniforme.

L'eventualità di un frequente ricorso, o ricorso *tout court*, all'IPA appare tuttavia, al momento, remota, poiché essa si caratterizza per una scoraggiante complessità, scontando fra l'altro, in ambito UE, la mancanza di orientamenti realmente definiti, men che meno consolidati, sul piano sia amministrativo che giurisprudenziale⁸. A che pro, allora, soffermarvisi? A nostro avviso, per almeno due motivi.

In primo luogo, l'IPA è prevista dalla legislazione vigente, sicché potrebbe comunque trovare applicazione, anche nell'immediato futuro.

In secondo luogo, la sua analisi aiuta non poco a comprendere diversi e importanti aspetti della protezione internazionale nel suo complesso e nel suo assetto attuale, talvolta trascurati dalla dottrina italiana, come, fra gli altri, la sua natura surrogatoria e la pluridecennale evoluzione ermeneutica che l'ha progressivamente situata nel più ampio contesto dell'International Human Rights Law (d'ora in poi: IHRL).

2. Precisazioni terminologiche

Sono state adoperate varie locuzioni per designare l'IPA: «Internal Flight Alternative»⁹; «Internal Relocation Alternative»¹⁰; «Internal Relocation Principle»¹¹; «Relocation»¹²;

5. Commissione nazionale per il diritto di asilo, circolare n. 6526 del 31.7.2019.

6. Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida sulla protezione all'interno del Paese d'origine*, 2020.

7. Si segnala, in particolare, J. Schultz, *The Internal Protection Alternative in Refugee Law. Treaty basis and scope of application under the 1951 Convention on the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, Leiden, Brill – Nijhoff, 2019.

8. Vedi Commissione europea, *Evaluation* cit., p. 72, ove si rileva come gli Stati membri confermassero di procedere alla verifica dell'effettività della protezione interna, ma pure che «the criteria applied for such assessments differed significantly».

9. UNHCR, *Information Note on Article 1 of the 1951 Convention*, 1.3.1995, par. 6. Questa locuzione, pur ritenuta «not favoured» dall'Alto Commissariato, è stata poi inserita in UNHCR, *Master Glossary of Terms*, June 2006, Rev. 1, p. 13.

10. UNHCR, Standards and Legal Advice Section Division of International Protection, Position Paper, *Relocating Internally as a Reasonable Alternative to Seeking Asylum - (The So-Called "Internal Flight Alternative" or "Relocation Principle")*, February 1999, n. 1; UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale - "Alternativa di fuga o ricollocamento interni" ai sensi dell'art. 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del relativo Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati*, 23 luglio 2003, parr. 40-43.

11. Quest'ultima espressione viene preferita da Chao Yi, *New Zealand's Approach to the Internal Protection Alternative in Refugee Status Determinations*, in *New Zealand Journal of Public and International Law (NZJPIL)*, Vol. 14, Issue 2, 2016.

12. Consiglio UE, *Joint position of 4 March 1996 defined by the Council in the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on the harmonised application of the definition of refugee mentioned in article 1 of the Geneva convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees*, par. 8.

«Internal Protection Alternative»¹³ ; «Internal Protection Principle»¹⁴ ; «Safe Haven Principle»¹⁵. La rubrica «Internal Protection Alternative» utilizzata per l'art. 8 DQ – e che nella traduzione ufficiale in lingua italiana è resa con «Protezione all'interno del Paese d'origine» – e il relativo acronimo IPA sono da preferire per le seguenti ragioni.

Il par. 91 del *Manuale* UNHCR menziona l'ipotesi in cui lo straniero, prima di espatriare, «could have sought refugee in another part of the same country»¹⁶. Il verbo è coniugato al condizionale passato poiché, secondo quanto si pensava al tempo, l'autorità accertante avrebbe dovuto esaminare la condotta tenuta dal richiedente protezione prima di lasciare il proprio Paese, come fra l'altro indica l'utilizzo del termine *flight* (fuga).

Questo approccio dietrologico si rinviene ancora, almeno per uno specifico aspetto, nella decisione resa dalla House of Lords per il noto caso *Januzi*, ove si afferma che qualora il richiedente, spostandosi in un'altra area del proprio Paese, avrebbe potuto sottrarsi al rischio di persecuzione esistente presso la dimora abituale, «it can properly be said that he is not outside the country of his nationality owing to a well-founded fear of being persecuted for a Convention reason»¹⁷. Detto altrimenti: trovarsi all'estero (cd. *alienage*), requisito espressamente richiesto dalla definizione di rifugiato di cui all'art. 1, lett. A, co. 2 della *Convenzione di Ginevra* del 1951 (da qui in avanti: CG), rappresenterebbe sul piano giuridico una mera *factio* nel caso in cui lo straniero non si fosse trovato realmente costretto a lasciare il proprio Paese, potendovisi ricollocare internamente¹⁸. Così argomentando, però, l'IPA si porrebbe in contrasto testuale con l'art. 1 CG in quanto il requisito dell'*alienage* («si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza») verrebbe sostituito da un diverso requisito, non contemplato dalla norma¹⁹.

Il timore di persecuzione è stato posto dall'art. 1 CG alla base non della decisione di lasciare il Paese d'origine ma della volontà di non *farvi ritorno*. L'*assessment* per l'applicazione dell'IPA, di conseguenza, deve guardare al futuro²⁰. In caso contrario, fra gli altri inconvenienti, si rischierebbe di trasformare l'IPA in un sommario e improprio mezzo di valutazione della credibilità del racconto²¹. Il diritto alla protezione internazionale, d'altro

13. *The Michigan Guidelines on Internal Protection Alternative*, First Colloquium on Challenges in International Refugee Law convened by the Program in Refugee and Asylum Law at the University of Michigan Law School, Ann Arbor, Michigan, April 9-11, 1999, in *Michigan Journal of International Law*, Vol. 21, Issue 1, 1999, p. 131 ss.

14. Refugee Status Appeal Authority, New Zealand, Refugee Appeal No. 11/91 Re S, 5.9.1991.

15. Bríd Ni Ghraíne, *Safe Zones and the Internal Protection Alternative*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 69, Issue 2, p. 346.

16. UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for determining Refugee Status*, Geneva, 1979. Le successive edizioni del manuale risalgono al 1992, al 2011 e al 2019. Il testo del par. 91 non è mai stato modificato.

17. UKHL, sent. *Januzi v. Secretary of State for the Home Department & Ors*, 15.2.2006, par. 7.

18. *Ibidem*.

19. Così R. Fernhout, *Het binnenlands vluchtalternatief en de vluchtlingendefinitie*, in *NJB*, 1981, pp. 1075-1082, cit. da G. de Moffarts, *Refugee Status and the 'Internal Flight Alternative'*, in AA.VV., *Refugee and Asylum Law. Assessing the Scope for Judicial Protection*, International Association of Refugee Law Judges, Second Conference, Nijmegen, January 9-11, 1997, Nederlands Centrum Buitenlanders, 1997, p. 124, nt. 8. Nello stesso senso K. Keith, *The difficulties of "Internal Flight" and "Internal Relocation" as Frameworks of Analysis*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 15, 2001, p. 439, secondo il quale chiedersi se il richiedente avrebbe potuto ricollocarsi internamente anziché espatriare (o rimanere) fuori dal proprio Paese d'origine «is of course not what the 1951 Convention says».

20. Così già R. Marx, *The Criteria of Applying the "Internal Flight Alternative" test in National Refugee Status Determination Procedures*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 14, nn. 2-3, 2002, p. 181. V. anche J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status*, CUP, 2014, p. 105.

21. Così J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative as an aspect of refugee status determination*, in E. Feller et alii (cur.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 382.

canto, va riconosciuto anche quando i relativi presupposti siano sorti *sur place* («sul posto»), vale a dire in conseguenza di comportamenti tenuti dallo straniero, o di avvenimenti verificatisi nel Paese d'origine, *dopo* l'espatrio²².

Pure l'UNHCR ha mutato avviso sul punto²³ censurando gli Stati che facciano ricorso a un approccio retrospettivo; e sottolineando la necessità di un'analisi rivolta al futuro²⁴.

Il joint *report* APAIPA²⁵ afferma, sul punto, che i richiedenti non devono dimostrare di avere esaurito tutte le possibilità di ottenere protezione nel proprio Paese prima dell'espatrio e che la verifica dell'esistenza o meno della stessa «should be clearly separated and distinct from credibility assessments» (c.a.)²⁶.

Si noti, poi, come la CNA, pur adoperando il doppio acronimo IFA/IPA, chiarisca che «[l]'uso della frase *internal flight* può essere (...) fuorviante perché implica l'applicazione di un test di valutazione retrospettiva»²⁷.

Si è avanzata l'idea che qualora lo straniero si rechi dalla dimora abituale in un'altra area del proprio Paese e solo dopo un certo periodo di tempo, senza essersi ritrovato esposto al rischio di persecuzione, decida di espatriare, «this may be the proof of a successful Internal Flight Alternative»²⁸. Il condizionale è d'obbligo poiché nella diversa zona di dimora il richiedente potrebbe avere vissuto rinunciando, in tutto o in parte, alla propria libertà di movimento²⁹ allo scopo di non farsi trovare dall'agente di persecuzione (o di danno)³⁰; oppure la situazione dell'area potrebbe essere mutata dopo l'espatrio.

22. Art. 5 DQ; art. 4 d.lgs. 251/2007.

23. In tale pur positiva evoluzione, J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law*, CUP, 2021, p. 64, ravvisa un esempio dei contrasti che talora si riscontrano tra il *Manuale* e le *Linee guida* dell'Alto Commissariato e, non senza una certa severità, li considera fonte non solo di confusione operativa ma anche di «lack of respect for UNHCR».

24. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale – “Alternativa di fuga o ricollocamento interni”* cit., par. 8; UNHCR, *The Internal Flight Alternative Practices*, June 2012, p. 5 (si tratta dei risultati di una ricerca commissionata dalla UNHCR Regional Representation for Central Europe (RRCE) sull'applicazione dell'IPA nei Paesi dell'Europa centrale (Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia). Lo studio ebbe a oggetto oltre 600 decisioni adottate nel biennio 2010-2011, relative a domande di protezione internazionale presentate da soggetti provenienti da 42 diversi Paesi).

25. ECRE, Asylum Aid, Dutch Council for Refugees, Hungarian Helsinki Committee, *APAIPA – Actors of Protection and the Application of the Internal Protection Alternative*, European Comparative Report, 2014. Il *report* è il risultato di una ricerca (finanziata dalla Commissione europea) effettuata nel corso del 2013 in 11 Stati UE, selezionati in modo da offrire una «cross-regional view, and a variety of legal systems and traditions» (p. 18) e includendo Paesi che facevano uso frequente dell'IPA (come la Germania, l'Olanda e il Regno Unito) o che, comunque, in quegli anni ricevevano il maggior numero di domande di protezione internazionale. Bisogna subito avvertire come il documento non offra dati statistici, per una serie di motivi quali la loro mancanza a monte nei Paesi considerati o la difficoltà di individuare decisioni pertinenti negli archivi nazionali. I risultati dell'indagine, per ciò che attiene alle prassi statali, poggiano dunque su interviste *ad hoc*, per il cui tramite è stato possibile maturare «some general impressions on the frequency of the use of such concepts in some countries» (p. 18). A dispetto di questo limite metodologico, al *report* si farà più volte qui riferimento, sia per la sua compostità, sia per la finestra che esso apre sullo “stato dell'arte” dell'applicazione dell'IPA in anni non remoti.

26. *Ivi*, p. 11.

27. Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida* cit., p. 1.

28. G. de Moffarts, *op.cit.*, pp. 133-134. Cfr. es. UNHCR, RRNE, *Assessment of Finnish Immigration Service asylum decisions with reference to internal flight, 1 January 2017 – 27 June 2018*, 20.12.2018, p. 7.

29. ONU, *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, 16.12.1966, art. 12.

30. G. de Moffarts, *op.cit.*, p. 134.

Parleremo pure di «ricollocaamento interno» senza, però, con ciò intendere che il fondamento dell'IPA possa consistere nella mera capacità di spostamento materiale dalla dimora abituale all'IPA³¹.

3. Il fondamento giuridico dell'IPA

3.1. *Le prime applicazioni e il par. 91 del Manuale UNHCR*

L'IPA (IFA) viene presa in considerazione, come detto, dal par. 91 del *Manuale UNHCR*, al quale è stato, almeno in una certa misura, attribuito un senso non voluto dai suoi stessi redattori poiché ha ricevuto speciale rilievo l'ultimo inciso dell'ultima proposizione («if under all the circumstances it would not have been reasonable», c.a.) anziché la prima proposizione («The fear of being persecuted need not always extend to the whole territory of the refugee's country of nationality», c.a.).

De Moffarts è dell'idea che il par. 91 non abbia introdotto l'IPA ma che, anzi, sia «a reaction against its less than careful application»³². Nello stesso senso Schultz, secondo cui, pur «actually intended to limit incipient IPA practice, states have interpreted paragraph 91 of the Handbook as an endorsement of its legitimacy»³³. Gilbert Jaeger (Director of Protection dell'UNHCR all'epoca in cui il *Manuale* fu redatto) ha spiegato che la ragionevolezza del ricollocaamento veniva chiesta dall'Alto Commissariato non, semplicemente, quale condizione per l'applicazione dell'IFA, ma come invito alla prudenza rispetto a un rigetto della domanda di protezione fondato su valutazioni sommarie, se non avventate; sarebbe stato legittimo, dunque, fare ricorso all'istituto solo in casi eccezionali³⁴. Alla fine degli anni '70, in effetti, nei Paesi Bassi si erano avute le prime applicazioni dell'IPA con il rigetto della richiesta d'asilo di sei cristiani turchi, decisione poi confermata nel 1977, in primo grado, dalla Corte distrettuale di Almelo e nel 1978, in secondo grado, dal Consiglio di Stato. In quella circostanza si ritenne che i richiedenti avrebbero potuto ricollocarsi in Turchia in una zona diversa da quella di dimora abituale anche qualora ciò avesse comportato un peggioramento della qualità della vita.

In via generale «State practice traditionally assumed that proof of a sufficiently serious risk in one part of the home country was all that was required»³⁵ per via di un atteggiamento “benevolo” nei confronti di richiedenti asilo in fuga da regimi comunisti. A fronte di numeri crescenti di persone provenienti da Paesi percepiti, sotto più profili, come “diversi”, tale apertura lasciò progressivamente il posto all'intento di trovare una maniera legale per non

31. Secondo J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection* cit., pp. 382-383, «[p]hrasing the question as whether a person can 'relocate' within his or her country of nationality, while constituting a significant improvement on the notion of 'internal flight,' also conceptualizes the inquiry in an incorrect manner. The legally relevant issue is not the ability of the refugee applicant physically to move, but rather the degree of protection she or he will receive upon arrival in the alternative site». Pure la CNA rigetta l'espressione «internal relocation», considerandola non del tutto «aderente alla sostanza dell'istituto in quanto pone l'accento sulla possibilità di spostarsi, piuttosto che su quella di trovare protezione» (Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida* cit., p. 1). Si spiega, quindi, che si adotterà «il termine “protezione interna” in quanto aderente al dato testuale della legislazione europea e più coerente con il contenuto sostanziale dell'istituto» (*ibid.*). La locuzione “internal relocation” è correntemente adoperata nel Regno Unito (cfr. C. Yeo, *Refugee Law*, Bristol, Bristol University Press, 2022, p. 156).

32. G. de Moffarts, *op.cit.*, p. 126.

33. J. Schultz, *The Internal Protection Alternative* cit., p. 12.

34. Cit. in J. Schultz, *The Internal Protection Alternative* cit., p. 139.

35. J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., p. 359.

arrivare al riconoscimento della protezione: «The IFA inquiry emerged from this context and has played a major role in justifying negative assessments of refugee status»³⁶. L'orientamento più restrittivo, inoltre, fatta eccezione per il caso olandese avente anche spiegazioni interne, sarebbe sorto poiché dalla fine degli anni '80 i richiedenti spesso si allontanavano da pericoli regionalmente circoscritti³⁷.

Si è, infine, attribuita all'IPA la funzione di non compromettere la disponibilità degli Stati a riconoscere la protezione internazionale, avendo essi risorse materiali non illimitate³⁸.

3.2. L'IPA nella Convenzione di Ginevra del 1951

Ci si è a lungo interrogati sul fondamento normativo dell'IPA, in particolare sulla sua "treaty basis". La Corte EDU ha affermato che «[i]t is a well-established principle that persons will generally not be in need of asylum or subsidiary protection if they could obtain protection by moving elsewhere in their own country»³⁹. La CG, tuttavia, non menziona mai l'IPA (evidenzia l'Alto Commissariato che «The concept is absent from the 1951 Convention and the 1967 Protocol»⁴⁰; lo stesso fa la dottrina⁴¹), né di essa si è discusso (quantomeno esplicitamente) nei lavori preparatori per l'art. 1 CG⁴². I principali Trattati sui diritti umani non ne fanno (almeno esplicito) cenno. L'IPA, inoltre, non è mai assunta al rango di principio di Refugee Law⁴³, anzi essa è stata ritenuta – sia in dottrina⁴⁴ che dall'UNHCR⁴⁵ che in giurisprudenza⁴⁶ – una questione fattuale⁴⁷.

36. *Ivi*, p. 360. Nello stesso senso N. Canefe, *The fragmented nature of the international regime and its consequences: a comparative analysis of the application of the 1951 convention*, in J.C. Simeon (cur.), *Critical Issues in International Refugee Law*, CUP, 2010, pp. 176-177.

37. J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., p. 360.

38. J. Schultz, *The Internal Protection Alternative* cit., p. 154.

39. *Sufi and Elmi v. United Kingdom*, 28.11.2011, Applications nn. 8319/07 e 11449/07, par. 35.

40. UNHCR, *The Internal Flight Alternative Practices* cit., p. 4.

41. R. Marx, *op. cit.*, p. 179, secondo cui, all'inizio degli anni '80, l'IPA «emerged from State practice but very unsystematically and without a clearly conceptualized understanding. The notion was developed in a somewhat ad hoc manner through international and national jurisprudence, academic analyses and governmental and intergovernmental policy statements» (*ibid.*). In senso analogo, più di recente, Chao Yi, *Questioning Treaty Interpretation as the Legitimizing Foundation of the Internal Relocation Principle under Refugee and Human Rights Treaties*, in European Society of International Law, 2017 ESIL Conference, Napoli, 7-9.9.2017, *Global Public Goods, Global Commons and Fundamental Values: The Responses of International Law*, Conference Paper n. 19/2017, Vol. 10, n. 9, p. 3, il quale definisce l'IPA «a creation of domestic refugee decision makers».

42. A. Zimmermann – C. Mahler, *Article 1 A, para. 2*, in A. Zimmermann (cur.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, OUP, 2011, p. 448.

43. UNHCR, Regional Bureau for Europe, *An Overview of Protection Issues in Western Europe: Legislative Trends and Positions Taken by UNHCR*, European Series, Vol. 1, No. 3, September 1995, p. 64; EASO, *Practical guide on the application of the internal protection alternative*, May 2021, p. 7. In dottrina R. Marx, *op. cit.*, p. 180.

44. Es. R. Marx, *op. cit.*, pp. 180-181.

45. UNHCR, *Relocating Internally* cit., par. 11; UNHCR, *The Internal Flight Alternative Practices* cit., p. 4.

46. Federal Court of Appeal, Canada, *Thirunavukkarasu v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, 10.11.1993.

47. R. Marx, *op.cit.*, pp. 180-181; UNHCR, *Relocating Internally* cit., par. 11; UNHCR, *The Internal Flight Alternative Practices* cit., p. 4. Questa tesi non è del tutto chiara ma, se non altro con riguardo all'analisi di rilevanza (*infra*), va probabilmente intesa nel senso che l'esistenza di un'IPA dev'essere determinata sulla base di dati fattualmente verificabili, non diversamente, d'altra parte, da quanto accade per la dimora abituale: la protezione interna, infatti, deve sempre risultare non solo stabile nel tempo ma effettiva, vale a dire consistere nella concreta adozione di misure adeguate (fra cui un sistema giuridico di tutela effettivo) e nella possibilità, per il richiedente, di accedere alle stesse (art. 7, co. 2, DQ; art. 6,

Com'è stato, poi, ricordato⁴⁸, l'UNHCR ha riconosciuto esplicitamente la legittimità dell'IPA solo nel 1995, affermando che essa rappresenta «an element to be considered, in appropriate cases, during the refugee status determination procedure»⁴⁹.

Secondo Schultz, ancora, interpretando le parole dell'art. 1, lett. A, co. 2 CG nel loro significato ordinario e nel loro contesto «there is nothing about the phrase 'well-founded fear' to suggest that the possibility of serious harm emanating from a single area is insufficient to meet Convention requirements»⁵⁰ e «the IPA concept is neither inherent in the text, nor so apparently obvious that the integrity of the refugee definition is weakened without it»⁵¹. Ugualmente Lehmann osserva, quasi con le stesse parole, che «there is nothing in the text of the Convention that would suggest that the Convention requires that the well-founded fear extends to all parts of the territory of the state of nationality, or that requires multiple well-founded fears»⁵².

Da ultimo si è sostenuto che l'IPA sia priva di «a legal basis in the Convention»⁵³; che «its uncertain and unprincipled origins have resulted in an arbitrary and fragmented application»⁵⁴; che, anzi, l'art. 1, co. 2, della *Convenzione OUA*⁵⁵ sembri precluderla là dove afferma che il termine “rifugiato” si estende a chi sia stato costretto a lasciare il luogo di dimora abituale a causa del venir meno delle condizioni di sicurezza «in either part or the whole of his country of origin or nationality» (c.a.)⁵⁶.

Da diversa angolazione giuridica si è argomentato che le regole enunciate dalla *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* non consentono di ravvisare nella CG un fondamento per l'IPA in quanto solo un'interpretazione “autentica” (ossia costruita sul consenso collettivo degli Stati firmatari, la cui esistenza non sarebbe nemmeno stata indagata) o “ufficiale” (poiché proveniente da organismi, anche giurisdizionali, formalmente autorizzati a produrla) può avere forza vincolante⁵⁷. La CG assegna all'UNHCR il compito di supervisionare l'applicazione del Trattato, senza però la possibilità di darne interpretazioni vincolanti⁵⁸. L'art. 38 CG, dal canto suo, attribuisce alla Corte Internazionale di Giustizia (CIG) la possibilità di offrire un'interpretazione ufficiale di norme della *Convenzione*, ma di essa

co. 2, d.lgs. 251/2007). Ne consegue, fra le altre cose, che l'esistenza di norme discriminatorie/persecutorie non è dirimente se esse non vengono applicate (v. CGUE, *X,Y e Z v. Minister voor Immigratie en Asiel*, 7.11.2013, Cause C-199/12, C-200/12, C-201/12, parr. 55-61). Specularmente la protezione non può essere riscontrata nel caso in cui una legislazione non discriminatoria/persecutoria, o di specifica protezione di soggetti a rischio, venga sistematicamente (o almeno sovente) disattesa.

48. Chao Yi, *Questioning Treaty Interpretation* cit., p. 5, il quale correttamente evidenzia che un'attenta e contestualizzata lettura del par. 91 del *Manuale* mostra come esso non fosse «a confirmation of IRP's legality» (*ivi*).

49. UNHCR, *An Overview* cit., p. 64.

50. J. Schultz, *The Internal Protection Alternative* cit., p. 136.

51. *Ivi*, p. 153.

52. J.M. Lehmann, *'Protection' in European Union Asylum Law*, Leiden-Boston, Brill-Nijhoff, 2020, pp. 146-147.

53. R. Bhandari, *Human Rights and The Revision on Refugee Law*, London, Routledge, 2021, p. 38.

54. *Ivi*, p. 41.

55. OUA, *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa ("OUA Convention")*, 10.9.1969.

56. R. Bhandari, *op. cit.*, p. 41. Questa tesi non può essere accolta per almeno tre ragioni. In primo luogo, all'art. 1, co. 1, la *Convenzione OUA* riprende senza modifiche l'art. 1, lett. A, co. 2 CG. In secondo luogo, quando, al co. 2, situa il rischio per il richiedente, disgiuntivamente, in una parte o in tutto il territorio del Paese d'origine o di cittadinanza, la disposizione fa espresso riferimento a specifiche cause alla base del quadro d'insicurezza, ossia «external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order», casistica la quale, va da sé, non esaurisce ogni situazione in cui il soggetto possa trovarsi esposto al rischio di atti persecutori. Infine, pure la *Convenzione OUA*, all'art. 1, co. 3, adotta il criterio della plurima cittadinanza di cui alla CG (*infra*).

57. Y. Chao, *Questioning Treaty Interpretation* cit., p. 8.

58. Art. 35, par. 1, CG; cfr. UNHCR, *Note on the Mandate of the High Commissioner and his Office*, October 2013.

non si è mai fatto uso, sebbene in dottrina se ne rimarchino le potenzialità⁵⁹. La CIG (prevista dall'art. 92 dello *Statuto* delle Nazioni Unite) ai sensi dell'art. 35 del proprio *Statuto* può essere adita da uno Stato in sede contenziosa al fine di denunciare – per quanto qui di rilievo – violazioni della CG o del principio di *non-refoulement* da parte di un altro Stato. Si tratta di ipotesi di rara evenienza non solo perché, essendo la CIG un tribunale arbitrale, il suo concretarsi transita dall'adozione di un'apposita dichiarazione (da depositare presso il Segretario Generale) che costituisce accettazione della sua giurisdizione (al momento solo 74 Stati vi hanno provveduto), ma in quanto deve sussistere un notevole interesse per lo specifico caso, dati i tempi necessari alla sua definizione e la possibilità di danneggiare, su più piani, i rapporti interstatali. Condizione per il coinvolgimento della CIG, inoltre, è l'accertamento (secondo criteri stringenti) di una disputa bilaterale⁶⁰. La CIG esercita pure una funzione consultiva (artt. 65 ss. dello *Statuto*). La procedura è aperta all'Assemblea generale, al Consiglio di sicurezza e ad altri tre organismi delle Nazioni Unite; a 15 agenzie specializzate; alla IAEA. A differenza delle decisioni giurisdizionali, e nonostante la loro autorevolezza, salvo casi peculiari i pareri non sono vincolanti, pur potendolo diventare qualora così sia stabilito da una convenzione o da un altro atto vincolante.

A supporto della legittimità dell'IPA, invece, si ritiene che valutarne l'esistenza «within the refugee status determination procedure is logical»⁶¹ e che l'istituto sia conforme non solo al testo ma allo scopo della CG, che è di assicurare una protezione “surrogatoria” (sostitutiva, suppletiva)⁶² allo straniero privo di protezione nel Paese d'origine⁶³, qualora la protezione interna manchi per l'incapacità oppure per il rifiuto, da parte dello Stato, di fornirla. De Moffarts ravvisa la conformità dell'IPA alla CG in quanto «a person who could have found meaningful protection in his own country does not have to go abroad»⁶⁴. Secondo Lehmann «the notion of surrogacy relates the IPA concept to the refugee definition», dato che l'interpretazione surrogatoria trae la propria *ratio* dalla “protection clause” dell'art. 1, lett.

59. A. Skordas, *The Missing Link in Migration Governance: An Advisory Opinion by the International Court of Justice*, EJIL: Talk!, 11.5.2018, ritiene che la CIG potrebbe offrire importanti contributi per chiarire i limiti della discrezionalità statale nella gestione dei flussi migratori (e dunque pure i confini dei diritti dei rifugiati) e i contenuti del divieto di *refoulement* alle luce dei principi di solidarietà e di *burden-sharing*.

60. Questa eventualità, sempre sul presupposto che entrambi gli Stati parte accettino la giurisdizione della Corte, pare tuttavia poco compatibile con l'esame di una domanda di protezione internazionale in ambito UE, dato che, secondo quanto prevede l'art. 48 della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (cfr. art. 37 d.lgs. 25/2008), gli Stati membri «garantiscono che le autorità che danno attuazione alla presente direttiva siano vincolate dal principio di riservatezza, quale definito nel proprio diritto interno, relativamente a tutte le informazioni ottenute nel corso del loro lavoro». Tale obbligo si è tradotto nella tassativa raccomandazione, contenuta in Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida operative per le Commissioni territoriali sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale*, luglio 2022, p. 28, di non contattare la Rappresentanza consolare o diplomatica del Paese d'origine né di fornirle informazioni sulla presentazione di una domanda di protezione internazionale. Diverso, evidentemente, è il caso in cui si faccia un rinvio pregiudiziale alla CGUE ex art. 267 TFUE o in cui, dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, il richiedente si rivolga alla Corte EDU ai sensi dell'art. 34 CEDU.

61. R. Marx, *op. cit.*, p. 180.

62. È Hathaway il primo a servirsi dell'attributo “surrogate” (J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Butterworths, Toronto, 1991, pp. 133 e 135), il quale verrà spesso ripreso sia in dottrina che in giurisprudenza. In precedenza, come ricorda lo stesso A., già J. Patrignoc, *Refugees – A Continuing Challenge*, in *Annuaire de droit international medical*, 73, p. 75, aveva parlato di “substitute protection”, né mancano altri che prima di Hathaway, sia pur in maniera meno strutturata, avessero espresso analogo concetto (es. A.E. Shacknove, *Who Is a Refugee*, in *Ethics*, Vol. 95, n. 2, 1985, p. 282, secondo cui «a refugee is, in essence, a person whose government fails to protect his basic needs, who has no remaining recourse than to seek international restitution of these needs, and who is so situated that international assistance is possible», c.a.).

63. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status* cit., p. 332.

64. G. de Moffarts, *op. cit.*, pp. 125-126.

A, co. 2 CG e che il concetto di IPA, richiedendo requisiti ulteriori rispetto alla sola infondatezza del timore di persecuzione, è da ricondurre non alla “well-founded fear clause” ma, appunto, alla “protection clause”⁶⁵.

La concezione surrogatoria – che qui si condivide e che ha raccolto ampio successo nel corso del tempo, unitamente al definitivo accantonamento, in dottrina come in giurisprudenza, dell’accezione “diplomatica” del termine “protezione”⁶⁶ utilizzato nell’art. 1, lett. A, co. 2 CG – ha evidenti ricadute sulla legittimazione giuridica dell’IPA, nonostante le obiezioni delle quali essa è stata fatta oggetto (e che non è possibile riferire compiutamente in questa sede), sicché merita di essere approfondita.

3.3. IPA e concezione surrogatoria della protezione internazionale

Ad avviso di Hathaway «refugee law is intended to meet the needs of only those who have no alternative to seeking international protection»⁶⁷, sicché la protezione internazionale «is fundamentally a form of substitute or surrogate protection»⁶⁸. Per Hathaway e Foster scopo dell’International Refugee Law (IRL) «is to provide a safety net in the event a State fails to meet its basic protective responsibilities»⁶⁹. Il rifugiato, in altre parole, non è solo un soggetto a rischio di persecuzione nel Paese d’origine, ma qualcuno che «suffers losses that go beyond the threat of immediate harm», ossia «the ability to live in their country of citizenship» (c.a.), pertanto la funzione surrogatoria della protezione internazionale trova conferma nel fatto che «the rights owed to refugees are particularly attentive to precisely those entitlements often reserved for citizens»⁷⁰. Valutazioni solo marginalmente diverse vanno fatte per gli apolidi⁷¹.

65. J.M. Lehmann, *op. cit.*, pp. 148-149.

66. Sul punto v. l’esautiva ricostruzione di J.M. Lehmann *op. cit.*, p. 51 ss.

67. J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status* cit., p. 133.

68. *Ibidem*, p. 135.

69. J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., pp. 358-359.

70. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status* cit., p. 51.

71. Con riguardo all’apolide, il testo dell’art. 1, lett. A, co. 2 CG include tra i requisiti di fattispecie solo l’impossibilità, o il rifiuto giustificato dal timore soggettivo, di fare ritorno nel Paese di ultima dimora abituale, là dove quando tratta del soggetto non-apolide chiama espressamente in causa la mancanza di protezione statale. Nel caso degli apolidi, pertanto, non assumerebbe rilievo la “protection clause”, né la protezione internazionale avrebbe funzione surrogatoria. In passato, inoltre, sia in giurisprudenza (es. Court of Appeal (Ottawa), *Thabet vs. (Minister of Citizenship and Immigration)*, 11.5.1998) che in dottrina (es. J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status* cit., p. 62 e Hathaway – Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., pp. 372-373, nt. 51) si è sostenuta la tesi secondo cui il richiedente apolide, affinché possa essere riconosciuto quale rifugiato, deve avere il diritto di rientrare nel Paese di ultima dimora abituale o in un altro Paese. Essa è stata, in seguito, accantonata (J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status* cit., pp. 69-70) anche poiché fatta oggetto di critiche fondate. Per un verso, al fine di evitare incongruenze sistematiche, si ritiene che l’art. 1, lett. A, co. 2 CG vada contestualizzato tenendo conto della *Convenzione sullo status degli apolidi del 1954* e che, pertanto, esso richieda un unico test sia per il cittadino straniero che per l’apolide. Quest’ultimo, di conseguenza, non diversamente da quanto accade per il non-apolide, deve nutrire un timore soggettivo ben fondato e correlato a uno dei motivi di persecuzione elencati dall’art. 1 CG. Per altro verso, si argomenta che il concetto di “dimora abituale” (o di “residenza”) avvicina in maniera sostanziale la condizione dell’apolide a quella del cittadino straniero per ciò che attiene al rapporto fra soggetto e Stato (e alla rottura del medesimo qualora manchi la protezione interna). La tesi attualmente maggioritaria, dunque, è che «no substantial difference is intended between stateless and other refugees» (G.S. Goodwin-Gill – J. McAdam, *op. cit.*, p. 92). D’altra parte già la prima edizione del *Manuale UNHCR*, parr. 102-103, spiegava che l’apolide può avere diritto al riconoscimento dello status di rifugiato qualora per le ragioni indicate nell’art. 1 CG si trovi fuori dal Paese in cui aveva la propria dimora abituale. Ugualmente al par. 89 il *Manuale* chiarisce che nel caso in cui non sia possibile stabilire la cittadinanza del richiedente, anziché il Paese di cittadinanza occorre prendere in esame il Paese di ultima dimora abituale.

Con specifico riguardo all'IPA, Marx è dell'idea che proprio poiché, tradizionalmente, subisce le conseguenze negative della rottura del legame di cittadinanza con il proprio Paese, il richiedente «must do more than show a well-founded fear of persecution in a particular place within their country, rather they must show that the threat of persecution exists for the country-wide»⁷².

I redattori della CG, in definitiva, intendevano offrire «a response to disfranchisement from the usual benefits of nationality»⁷³. Va da sé che la titolarità della cittadinanza dev'essere non solo certa ma anche non attribuita in violazione del diritto internazionale⁷⁴.

Pure in giurisprudenza la tesi della natura surrogatoria della protezione internazionale – anche con riguardo alla rottura del rapporto di cittadinanza – ha trovato accoglienza⁷⁵. Nelle *Conclusioni* rese per il caso *Diakité* l'Avvocato Generale Paolo Mengozzi qualifica come «protezione sostitutiva» («surrogate protection» nella versione in lingua inglese) la protezione sussidiaria, da riconoscere «qualora il richiedente non abbia alcuna possibilità effettiva di ottenere protezione nel suo Paese d'origine»⁷⁶. Né mancano fondamenti legislativi: nella proposta per la prima Direttiva Qualifiche la Commissione Europea, a proposito della «general nature of international protection» e delle «general rules on establishing how to determine whether a claim for international protection is well founded or not», chiariva che «guiding principle is that international protection of any sort *is a type of surrogate protection* to be provided in lieu of national protection *only when* the realistic possibility of obtaining protection from an applicant's country of origin is absent» (c.a.)⁷⁷.

La concezione surrogatoria della protezione internazionale trae conferma anche da quanto dispone la CG sul possesso di più cittadinanze. L'art. 1, lett. A, co. 2, secondo periodo, CG stabilisce che lo straniero non può essere ritenuto privo di protezione qualora «without any valid reason based on well-founded fear, he has not availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national». La *ratio* della norma – che secondo l'UNHCR perlopiù si spiega “da sé” – risiede nella volontà di escludere dal riconoscimento dello *status* di rifugiato «all persons with dual or multiple nationality who can avail themselves of the protection of *at least one* of the countries of which they are nationals. *Wherever available, national protection takes precedence over international protection*» (c.a.)⁷⁸. Tale volontà si è tradotta in una disposizione di diritto UE relativa all'esame dei fatti e delle circostanze – art. 4, co. 3, lett. e), DQ 95/2011 (attuata con l'art. 3, co. 3, lett. e, d.lgs. 251/2007) – ai sensi della quale l'esame di una domanda di protezione internazionale implica la verifica

72. R. Marx, *op. cit.*, p. 180. Che il ben fondato timore di persecuzione «must extend to the whole country» è stato da egli ritenuto – forse in maniera un po' troppo disinvolta accostando due settori giuridici contigui ma non sovrapponibili – «a well-established rule in national refugee law and also in international human rights law jurisprudence», sempre che l'agente di persecuzione (o di danno) non sia l'autorità statale (*ivi*, p. 188).

73. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status* cit., p. 185.

74. Si pensi al rilascio, pressoché imposto, di passaporti russi ai cittadini ucraini residenti in Crimea dopo l'illegale occupazione e formale annessione della penisola, da parte della Federazione Russa, nel 2014.

75. V. in particolare: House of Lords, *Horvath v. Secretary of State for The Home Department, Opinions of The Lords of Appeal for Judgment in The Case*, 6.7.2000 (Lord Hope e Lord Clyde); UKHL, *R (on the application of Sivakumuran) v. Secretary of State for the Home Department*, 1988 (Lord Keith); Canada Supreme Court, *Canada (Attorney General) v. Ward*, 1993, 2 S.C.R. 689, p. 45.

76. CGUE, *Conclusioni dell'Avvocato Generale Paolo Mengozzi*, presentate il 18.7.2013, Causa C-285/12, *Aboubacar Diakité contro Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, par. 68.

77. European Commission, *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection* /* COM/2001/0510 final - CNS 2001/0207 *//, Explanatory Memorandum, par. 5, lett. b).

78. UNHCR, *Handbook* cit., par. 106.

«dell'eventualità che ci si possa ragionevolmente attendere dal richiedente un ricorso alla protezione di un altro Paese di cui potrebbe dichiararsi cittadino».

Le difficoltà alle quali la maggior parte dei richiedenti andrebbe incontro ricollocandosi in un Paese in cui non risiedeva (stabilmente) prima dell'espatrio appaiono peraltro, in linea di principio, maggiori (trattandosi di mutamento più radicale) rispetto a quelle insite in un trasferimento interno (a meno che nel secondo Paese di cittadinanza, a differenza che in un'IPA del primo, non sia disponibile una rete di supporto parentale o amicale, un immobile di proprietà ecc.)⁷⁹. Occorre, inoltre, distinguere tra possesso della cittadinanza in senso giuridico ed effettivo accesso alla protezione, in quanto il richiedente potrebbe essere cittadino di uno Stato al quale non abbia mai chiesto formalmente protezione e che, di conseguenza, potrebbe non essere disposto a proteggerlo, garantendogli lo stesso livello di protezione assicurato agli altri cittadini⁸⁰.

La correlazione tra perdita dello *status* di cittadino e funzione surrogatoria della protezione internazionale, infine, non sembra inficiata da quanto prevede l'art. 1, lett. E, CG, ai sensi del quale il Trattato non si applica «alle persone che secondo il parere delle autorità competenti del loro *Stato di domicilio* hanno tutti i diritti e gli obblighi di cittadini di detto Stato» (c.a.), disposizione sull'interpretazione della quale l'UNHCR ha redatto un'apposita Nota⁸¹.

A margine, per concludere, si può segnalare che in un paragrafo delle *Linee guida* CNA, intitolato «Fondamento logico-giuridico della protezione interna», la concezione surrogatoria della protezione internazionale viene esplicitamente fatta propria e adeguatamente esplicita⁸².

Tutto ciò chiarito, se da un lato sorge quasi spontaneo vedere nella protezione internazionale un'*extrema ratio* – per via di un atteggiamento difensivo delle risorse statali e dell'assai antica, quasi primitiva propensione a difendere i confini territoriali da soggetti ritenuti aprioristicamente (dunque sommariamente ed erroneamente) estranei e pericolosi,

79. Ad avviso di J. Bauer, *Multiple Nationality and Refugees*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 47, n.4, 2014, pp. 912-913, il richiedente non andrebbe rinviato in un altro Paese del quale sia formalmente cittadino ma in cui sia privo di «significant ties or face substantial barriers to successful integration».

80. Di regola – spiega il *Manuale* UNHCR al par. 107 – per stabilire l'effettività della cittadinanza a fini di protezione, occorre che quest'ultima sia stata richiesta (all'esplicito rifiuto può essere equiparata la mancata risposta entro un periodo di tempo ragionevole). J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status* cit. p. 57, subordinano l'effettività della cittadinanza non solo al suo riconoscimento da parte dello Stato interessato ma al concreto accesso ai benefici da essa discendenti. G.S. Goodwin-Gill – J. McAdam (with E. Dunlop), *The Refugee in International Law*, OUP, 2021, p. 88, sono dell'avviso che il testo dell'art. 1, lett. A, co. 2, secondo periodo, CG, nella sua chiarezza anche lessicale (utilizzo del verbo al tempo presente), non consenta di ipotizzare che la disposizione faccia riferimento pure all'ipotesi di cittadinanza potenziale, ossia all'esistenza, in capo al richiedente, dei soli requisiti per il suo ottenimento previa specifica richiesta.

81. Si tratta dell'ipotesi in cui il richiedente sia cittadino di uno Stato con il quale non ha più legami affettivi o materiali e risieda da tempo, stabilmente e regolarmente, in un diverso Stato. UNHCR, *Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, March 2009, parr. 12-13, precisa che non è sufficiente godere, nel Paese di residenza, di un trattamento migliore rispetto a quello garantito dall'applicazione della CG, né che possa trattarsi del rispetto dei soli diritti fondamentali, essendo invece necessario poter (concretamente) godere dei diritti riconosciuti alla generalità dei cittadini del Paese in questione, risultando peraltro ammesse disparità di trattamento che non siano né numerose né rilevanti. Si deve, tuttavia, constatare un mancato coordinamento fra CG/UNHCR e DQ/EUAA, poiché per la DQ l'avente diritto al riconoscimento della protezione internazionale è colui che si trova fuori dal Paese di cittadinanza e non vuole o non può farvi ritorno. L'EUAA, *Qualification for International Protection Judicial analysis*, 2nd edition, January 2023, p. 40, spiega che qualora il richiedente abbia stabile residenza in un Paese di cui non sia cittadino, il Paese da considerare per la verifica dei requisiti d'inclusione rimane quello di cittadinanza.

82. Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida sulla protezione all'interno del Paese d'origine*, cit., pp. 2-3.

ma anche di un'aspettativa di gradualità nello sforzo, da parte del richiedente, di riappropriarsi di una vita "normale" tramite la tutela dei propri diritti fondamentali – dall'altro legarla strettamente al principio (peculiare dell'IHRL) del previo esaurimento dei rimedi statali (quale condizione per l'accesso a quelli internazionali) rappresenta una forzatura. L'IRL e l'IHRL sono settori giuridici intercomunicanti ma distinti quanto a contenuti e finalità. Schultz evidenzia l'estraneità di detto principio in relazione all'IRL poiché, oltre a implicare un'analisi retrospettiva – là dove, come detto, la verifica dell'esistenza o meno della protezione deve avere carattere prognostico – esso di solito non concerne l'assenza di protezione interna⁸³. Ciò significa che se, per esempio, il richiedente non si è rivolto alle forze dell'ordine del proprio Paese prima di espatriare, non per ciò solo la sua domanda può essere rigettata, in quanto la protezione internazionale supplisce alla mancanza di protezione statale intesa quale dato oggettivo; la mera richiesta di tutela, oltre a non essere garanzia di riceverla, potrebbe in certi casi perfino fare aumentare il rischio⁸⁴.

Nella misura in cui, dunque, si inserisce (armonicamente) nella concezione surrogatoria della protezione internazionale, l'IPA non si pone in contrasto con la CG, senza tuttavia che la sua concreta e specifica valutazione debba essere ritenuta un passaggio imprescindibile dell'esame di una domanda di protezione internazionale (*infra*).

4. Lo "Human Rights Approach"

4.1. Un quadro di sintesi

In *The Law of Refugee Status* (1991) Hathaway propose un modello – talora chiamato, dall'A. ma non solo, "Human Rights Approach", espressione che facciamo nostra senza pretese di rigore scientifico⁸⁵ – che s'incentra sulla definizione di persecuzione quale «*sustained or systemic violation of basic human rights demonstrative of a failure of state protection*» (c.a.)⁸⁶. Esso venne difeso e ulteriormente argomentato in seguito dall'A.⁸⁷, ma

83. J. Schultz, *Understanding the 'internal protection alternative' (Part II)*, 4.3.2019, <https://eumigrationlawblog.eu/understanding-the-internal-protection-alternative-part-ii/>.

84. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status* cit., p. 324.

85. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status* cit., p. 195 (l'A., e non solo lui, si serve, però, anche di altre locuzioni, come «human rights standard», «human rights-based framework», «human rights as the benchmark»). L'espressione è stata ripresa da più parti: es. Amnesty International, *Refugee protection is human rights protection. Amnesty International Statement to the Ministerial Meeting of States Parties to the 1951 Refugee Convention and/or its 1967 Protocol*, December 2001; M. Foster, *International Refugee Law and Socio-economic Rights: Refuge from Deprivation*, CUP, 2013, 1st ed. 2007, p. 49 ss.; V. Chetail, *Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law*, in R. Rubio-Marin (cur.), *Human Rights and Immigration, Collected Courses of the Academy of European Law*, OUP, 2014; H. Storey, *The Human Rights Approach to the Refugee Definition: Rising Sun or Falling Star?*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 33, n. 3, October 2021; R. Bhandari, *op. cit.*, p. 146.

86. J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status* cit., pp. 104-105.

87. Es. J.C. Hathaway, *The Relationship between Human Rights and Refugee Law: What Refugee Law Judges Can Contribute*, in International Association of Refugee Law Judges (IARLJ), *The Realities of Refugee Determination on the Eve of a New Millennium: The Role of the Judiciary*, Haarlem, 1999, pp. 85-86, ove l'A. argomenta che «reliance on core norms of international human rights law to define forms of "serious harm" within the scope of persecution is not only compelled as a matter of law, but makes good practical sense, for at least three reasons»: 1) per interpretare i termini più ambigui della CG, *onestà intellettuale* impone di appurare quali condotte gli Stati considerino violazioni inaccettabili della dignità umana (e si vincolino, dunque, a non permetterle), individuazione che essi realizzano tramite il ricorso all'IHRL; 2) nel rifarsi all'IHRL le autorità decidenti, in un *dialogo dinamico*, non disattendono quanto stabilito dai Governi di appartenenza ma si

poiché presso alcune giurisdizioni si era formata la convinzione che si avesse persecuzione solo in presenza di violazioni (gravi e) ripetute nel tempo, e poiché non erano mancate critiche in dottrina⁸⁸, nella seconda edizione del volume – scritta insieme a Foster – Hathaway ritenne opportuno chiarire sia che il rischio può tradursi anche in un singolo evento lesivo⁸⁹, sia che la violazione può essere disgiuntivamente *sustained* o *systemic* e che *systemic* non equivale a *systematic*⁹⁰ (la violazione, cioè, deve emergere dal sistema statale, dall'articolazione e dalla struttura interne dello Stato, intese come insieme di componenti sociali e istituzionali e di strumenti di protezione effettivamente azionabili e concretamente adoperati, ed efficaci, o meno).

Accogliendo la definizione di persecuzione sopra riassunta, l'esame relativo ai presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, incluso quello avente a oggetto i requisiti per l'applicazione dell'IPA, viene a fondarsi, da un lato, sul concetto di persecuzione quale «violazione grave dei diritti umani fondamentali» (questa è la locuzione utilizzata nella DQ⁹¹); dall'altro, sul primario rilievo assegnato, nell'analisi dell'art. 1, lett. A, co. 2 CG, alla disponibilità o meno di un'effettiva protezione statale (o interna).

Uno dei tratti salienti di questo modello – inizialmente controverso, pur potendo contare su un autorevole (ma meno articolato e in parte diverso) antecedente⁹², ma ormai generalmente accolto⁹³ – è dunque il richiamo alle elaborazioni del diritto internazionale in

attengono agli standard minimi (di tutela della dignità umana) da essi stessi fissati; 3) l'IHRL, infine, rappresenta uno strumento di *contestualizzazione e aggiornamento automatici* di tali standard poiché costantemente interpretato sia da organismi a ciò deputati sia in decisioni su casi individuali, materiale che costituisce un prezioso contributo per applicare la CG adattandola al mutare delle circostanze.

88. Es. A. Zimmermann – C. Mahler, *op. cit.*, pp. 348-349; H. Storey, *Persecution: Towards a working definition*, in V. Chetail – C. Bauloz, *Research Handbook on International Law and Migration*, Cheltenham-Northampton, Elgar, 2014, pp. 472-473). Più di recente R. Bhandari, *op. cit.*, p. 158, secondo cui «the requirement of duration is now seen as too draconian, as harsher, one-off acts can qualify».

89. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status* cit., p. 195, nt. 78. G.S. Goodwin-Gill – J. McAdam, *op. cit.*, p. 68, nt. 105, evidenziano come in seguito a questi chiarimenti la definizione proposta da Hathaway appaia maggiormente in linea con l'art. 9, co. 1, lett. a), DQ, ai sensi del quale gli atti di persecuzione rilevano disgiuntivamente per loro natura o frequenza.

90. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status*, cit., p. 195, nt. 79.

91. Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.12.2011, art. 9, co. 1, lett. a); d.lgs. 251/2007, art. 7, co. 1, lett. a).

92. Già G.S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, OUP, 1983, p. 38, riteneva che «[a] comprehensive analysis requires the general notion [of persecution] to be related to developments within the broad field of human rights» (cfr. p. 69 dell'edizione 2021). In seguito l'A., ribadendo che «[t]he refugee problem cannot be considered apart from the field of human rights as a whole» e che «[t]he treatment of refugees and asylum seekers within a state is governed not only by the refugee treaties, but also by the broader human rights treaties», si dice tuttavia dell'idea che la CG «is not like most other human rights treaties, and it is styled a convention relating to the *status* of refugees, rather than one on the rights of refugees», e che se, per un verso, «later human rights treaties tend to identify the individual as the point of departure», la CG «remains quite 'state-centric', in the sense that it represents undertakings and obligations, accepted between the parties, to respect, protect, or accord certain rights and benefits» (G. Goodwin-Gill, *The International Law of Refugee Protection*, in E. Fiddian-Qasimiyeh – G. Loescher – K. Long – N. Sigona (cur.), *The Oxford Handbook of Refugees & Forced Migration Studies*, OUP, 2014, pp. 43-44). Inoltre G.S. Goodwin-Gill – J. McAdam, *op. cit.*, p. 68, pur riconoscendo allo sforzo di Hathaway il merito di avere contribuito a far luce sulla nozione di persecuzione (in particolare quale fonte di danno grave conseguente alla mancanza di protezione statale), invitano a «not to stray too far from the words of the Convention itself» in quanto l'utilizzo di termini e concetti che aiutino a far luce sul complessivo significato della CG non deve spingersi ad alterare (di fatto) la definizione di rifugiato di cui all'art. 1 della *Convenzione*.

93. Impossibile richiamare qui l'ampia letteratura sul tema. Il successo del ricorso all'IHRL per l'interpretazione (e l'evoluzione) dell'IRL può, tuttavia, essere reso in sintesi con l'opinione (forse eccessivamente radicale ma, di certo, non

tema di diritti dell'uomo. In effetti il Preambolo della CG – che ai sensi dell'art. 31, co. 2, della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*⁹⁴ va tenuto in considerazione per interpretare il testo della CG e ricavarne l'oggetto e lo scopo⁹⁵ – da un lato richiama i diritti e le libertà fondamentali riconosciuti dalla *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948; dall'altro esprime la volontà di assicurare ai rifugiati «the widest possible exercise» di tali diritti e libertà. L'inserimento dell'attività di Refugee Status Determination (RSD) all'interno della cornice giuridica dell'IHRL, inoltre, è opzione confortata, almeno in parte, dall'UNHCR, secondo cui il Preambolo della CG esibisce uno «strong human rights language» il quale dimostrerebbe che scopo dei redattori era «to incorporate human rights values» nell'identificazione e nel trattamento dei rifugiati, «thereby providing helpful guidance for the interpretation, in harmony with the Vienna Convention, of the provision of the 1951 Convention»⁹⁶. D'altro canto il concetto di protezione – spiega sempre l'Alto Commissariato – non è lo stesso della metà del secolo scorso: oggi include l'obbligo, per gli Stati, di adottare tutte le misure necessarie ad assicurare che i rifugiati siano protetti anche «in compliance with their obligations under international human rights law»⁹⁷.

Ancora, riconoscere rilievo ai Trattati sui diritti umani ampiamente ratificati «ensures that the Refugee Convention is interpreted by reference to the prevailing system of international law, thus promoting systemic integration and normative consistency»⁹⁸. I Trattati sui diritti umani vengono commentati, interpretati e monitorati – ai fini della loro corretta attuazione – da appositi organismi⁹⁹. Gli standard di tutela dei diritti umani internazionalmente condivisi, fra l'altro, «are rather uniquely suited to the task of defining which risks involve unacceptable forms of serious harm in a manner that offers not only consistency, but also normative legitimacy» (c.a.)¹⁰⁰.

Infine, il fondamento della responsabilità degli Stati generatori di rifugiati nei confronti di altri Stati viene ravvisato nel fatto che «States now owe to the international community the duty to accord to their nationals a certain standard of treatment in the matter of human rights» e «in the breach of original obligations regarding human rights and fundamental freedom»¹⁰¹.

Del modello in commento sono state, tuttavia, indicate alcune debolezze – solo in parte superate – che possono avere conseguenze importanti anche qualora si voglia applicare l'IPA. È, pertanto, opportuno darne qualche cenno qui di seguito.

infondata) di Chetail, secondo cui «human rights law has radically informed and transformed the distinctive tenets of the Geneva Convention to such an extent that the normative frame of forced migration has been displaced from refugee law to human rights law» e «human rights law has become the ultimate benchmark for determining who is a refugee» (V. Chetail, *op. cit.*, pp. 22 e 28). Ancora nel 2001, tuttavia, Amnesty International, *op. cit.*, p. 2, pur riconoscendo progressi nel collocare la CG «in the larger human rights context», lamentava «a fundamental failure of the international community to address refugee protection through a rights-based approach», soprattutto a causa di una volontà politica, in tal senso, da parte degli Stati.

94. *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, 23.5.1969.

95. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status*, cit., p. 193.

96. UNHCR, *The International Protection of Refugees: Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, 2001, p. 1.

97. UNHCR, Executive Committee, *General Conclusion on International Protection*, No. 81 (XLVIII), 1997, lett. e).

98. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status*, cit., p. 9.

99. *Ivi*, p. 195.

100. *Ivi*, p. 194.

101. G.S. Goodwin-Gill – J. McAdam, *op. cit.*, p. 2.

4.2. L'individuazione dei diritti non violabili

Quali diritti umani rilevano secondo lo Human Rights Approach e in che modo selezionarli?

In origine il modello in esame si fondava su una gerarchia ricavata dalla diversa cogenza degli obblighi statali di tutela, a seconda del Trattato o della Dichiarazione in cui i diritti vengono (se vengono) affermati, con espresso riferimento, però, solo al cd. "International of Rights" (IBR), ossia alla *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948 e ai *Patti* del 1966 (e successivi protocolli)¹⁰². Venivano individuate tre categorie di diritti: 1) immediatamente vincolanti (diritti politico-civili affermati nel *Patto* del 1966), sia del tutto insuscettibili di deroga che derogabili in caso di pubblica emergenza¹⁰³; 2) non immediatamente vincolanti (diritti economico-sociali affermati nel relativo *Patto* del 1966) poiché ad attuazione "progressiva" tramite intervento positivo statale¹⁰⁴; 3) non enunciati né in Trattati internazionali né in documenti non vincolanti, dunque sottratti a obblighi statali fondamentali di sorta¹⁰⁵. La definizione di persecuzione veniva formulata come segue: «sustained or systemic failure of state protection *in relation to one of the core entitlements which has been recognized by international community*» (c.a.)¹⁰⁶.

Fatto oggetto di serie obiezioni¹⁰⁷, questo modello è stato dall'A. – il quale già in origine, pur dando atto dell'opinione maggioritaria del tempo (favorevole al modello gerarchico), auspicava un ampliamento di prospettiva sì da riconoscere ai diritti economico-sociali uguale rilevanza, quanto a obblighi statali, rispetto a quelli politico-civili¹⁰⁸ – in un primo momento difeso¹⁰⁹, poi rielaborato nella seconda edizione di *The Law of Refugee Status*, ove

102. Per un quadro chiaro e sintetico dell'IBR, v. R.K.M. Smith, *International Human Rights Law*, OUP, 2018, p. 38 ss.

103. ONU, *Patto sui diritti civili e politici* cit., art. 4.

104. ONU, *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, 16.12.1966, art. 2, par. 1, il cui testo in lingua inglese prevede che gli Stati-parte «take steps» (cioè si impegnino a intraprendere azioni utilizzando tutte le risorse di cui dispongono) al fine di assicurare «progressively» la «full realization» (piena attuazione) dei diritti riconosciuti nel Trattato.

105. J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, cit., pp. 106-111. Cfr. M. Foster, *op. cit.*, pp. 168-169.

106. *Ivi*, p. 112.

107. Perplexità sia sullo Human Rights Approach che sull'originaria formulazione del modello di Hathaway sono state, per esempio, espresse da K. Jastram, *Economic harm as a basis for refugee status and the application of human rights law to the interpretation of economic persecution*, in J.C. Simeon, cur., *op. cit.*, pp. 165-166. Con esclusivo riferimento, invece, all'iniziale formulazione del modello, M. Foster, *op. cit.*, p. 28 ss., condivide lo Human Rights Approach pur ritenendo opportuno ricordare, da un lato, che esso non è universalmente accettato, a dispetto della sua diffusione nella prassi; dall'altro, la necessità di rispondere ad alcuni fondamentali quesiti, come: quali fonti di diritto internazionale utilizzare? Rileva il fatto che il Paese d'asilo o quello d'origine del richiedente siano parte di un determinato Trattato sui diritti umani al quale ci si voglia rifare? In che modo le autorità decidenti devono interpretare gli standard definiti dall'IHRL? In merito al modello di Hathaway, invece, l'A. (*ivi*, p. 120) ha ravvisato una sua impropria (o quantomeno inesatta) interpretazione giurisprudenziale, che vi avrebbe visto una gerarchizzazione tra diritti avente natura normativa (o intrinseca) anziché derivante solo dalla diversità degli obblighi statali di tutela (sulle principali ragioni del progressivo, e necessario, abbandono delle gerarchizzazioni normative, v. *ivi*, p. 157 ss.).

108. J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, cit., p. 116.

109. J.C. Hathaway, *The Relationship between Human Rights and Refugee Law* cit., p. 86, ov'egli ribadiva la centralità dell'IBR, che a suo giudizio discendeva «from a combination of its substantive inclusiveness, the extraordinary consensus achieved on the principled soundness of its standards, its regular invocation by states, and its role as the progenitor for the many more specific human rights accords» (c.a.); e p. 88, in cui l'A. argomentava che «socio-economic rights are not yet codified at the same level of exigency as are civil and political rights, they should be taken on their own terms as legally authoritative standards of the minimum responsibility of states to ensure human dignity» (c.a.); che i diritti economico-sociali «are defined to grant states operational flexibility in their definition and implementation, while others are not»; e, infine, che se alcuni diritti «are absolutely binding and never subject to legitimate exception of any kind for any reason»,

si amplia il ventaglio delle fonti di IHRL andando oltre l'IBR¹¹⁰ pur continuandosi ad affermare che i diritti umani, per una molteplicità di cause, non sono tutti uguali¹¹¹. Viene diversamente concepito o esposto il criterio dell'attuazione "progressiva" dei diritti economico-sociali, che inizialmente tracciava una distinzione relativamente netta fra diritti inderogabili (o derogabili solo in casi eccezionali) e diritti derogabili¹¹². D'altra parte le valutazioni necessarie a stabilire quali diritti appartengano, rispettivamente, alla categoria dei diritti precettivi e a quella dei diritti programmatici appaiono troppo complesse «to the expertise of most refugee decision-makers»¹¹³.

Il concetto di realizzazione progressiva, inoltre, essendo correlato alla disponibilità di risorse (anche) economiche dello Stato, può favorire un rispetto eccessivamente variabile degli obblighi del Trattato, con il rischio, nella sostanza, di vanificarli¹¹⁴.

La separazione concettuale tra diritti ad attuazione immediata e diritti ad attuazione progressiva, ancora, non è coerente con il più recente assetto dell'IHRL, secondo il quale i diritti umani sono fra loro interconnessi e interdipendenti¹¹⁵. Già nella *Vienna Declaration and Programme of Action* dei primi anni '90 (approvata da 171 Stati) si afferma che «[a]ll human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated»¹¹⁶.

L'idea che esistano diritti di "prima fascia" (ossia quelli civili e politici) e diritti di "seconda fascia" (quelli economici, sociali e culturali) non gode più di credito, fra l'altro, nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo¹¹⁷. I diritti del secondo tipo, la cui attuazione è certamente (pure) progressiva, possono avere contenuti immediatamente vincolanti, come nel caso del divieto di discriminazione tra uomini e donne¹¹⁸ o di interferire con il godimento di un dato diritto, o in quello dell'obbligo statale di garantire i livelli essenziali dei diritti sanciti nel *Patto* del 1966¹¹⁹.

In ultimo, la nozione di derogabilità (di cui Hathaway si era dapprima servito, seppur non in senso normativo), pur accolta dall'UNHCR (anche) con specifico riguardo all'IPA¹²⁰,

altri, «including most socio-economic rights, are enforceable only at the level of a duty of progressive, non-discriminatory implementation, to the maximum of a state's capabilities» (c.a).

110. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status*, cit., p. 204.

111. *Ivi*, p. 200: «(...) some rights are nearly universally agreed, others enjoy only minimal support; and some rights are clearly defined and unambiguously binding, while others are more vague or framed as duties of process rather than result» (c.a.).

112. *Ivi*, p. 203.

113. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status*, cit., p. 203. La verifica della concreta disponibilità di risorse e del modo in cui esse vengono utilizzate dalle autorità statali richiede conoscenze e sforzi analitici eccessivi in rapporto al bagaglio professionale, agli strumenti d'indagine e al tempo materiale in dotazione agli organi decidenti (perlomeno in Italia). Al di là di eclatanti casi di corruzione endemica (con plateale accaparramento oligarchico di risorse) riscontrato in alcuni Stati cd. "falliti" (es. Somalia, Afghanistan), nella maggior parte dei casi il quadro statale è complesso e sfuggente.

114. Cfr. I. Leijten, *Core Socio-Economic Rights and the European Court of Human Rights*, CUP, 2018, p. 145.

115. M. Foster, *op. cit.*, pp. 181-182.

116. World Conference on Human Rights, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 25.6.1993, par. I, n. 5.

117. Es. Corte EDU, *Budina v. Russia (Admissibility)*, 18.6.2009, par. 3.

118. CESCR, *General Comment n. 3. The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)*, 14.12.1990, par. 1. Secondo J. Hathaway, *The Rights of Refugees* cit., p. 90, «[t]he Economic and Social Covenant includes a non-discrimination obligation which is essentially indistinguishable from that set by the Civil and Political Covenant». Cfr. I. Leijten, *op. cit.*, p. 147.

119. M. Foster, *op. cit.*, pp. 170-173.

120. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale – "Alternativa di fuga o ricollocamento interni"* cit., par. 28: «Laddove il rispetto delle norme fondamentali in materia di diritti umani, compresi in particolare i diritti non derogabili, risulti chiaramente problematico, l'area proposta non può essere considerata un'alternativa ragionevole. Ciò non significa

non è uno strumento efficace per distinguere fra le tipologie di diritti, sia perché pure quelli classificati come inderogabili non lo sono in modo assoluto (es. la libertà religiosa); sia perché le valutazioni necessarie a legittimare deroghe al godimento di diritti derogabili sono complesse e non sempre chiare; sia, infine, perché i diritti consacrati nel *Patto sui diritti economici, sociali e culturali* vengono, di fatto, derogati, pur non prevedendo il Trattato, espressamente, alcuna possibilità di deroga come fa, invece, il *Patto sui diritti civili e politici* (art. 4)¹²¹. Anche il modello fondato solo sulla diversità degli obblighi statali, dunque, è tutt'altro che ottimale.

Sebbene il criterio gerarchico rimanga dominante nella prassi amministrativa e in giurisprudenza, Foster ha proposto di adottarne un altro: il “Core Obligations Approach” (detto anche “Minimum Core Obligations Approach”), visto quale via di mezzo fra la rigidità della concezione gerarchica e un'eccessiva discrezionalità del decisore. La sua introduzione può essere fatta risalire al *General Comment n. 3* del CESCR (Committee on Economic, Social and Cultural Rights)¹²². Esso consiste nella distinzione tra aspetti centrali e periferici del diritto considerato e, con riguardo ai diritti socio-economici, inevitabilmente s'intreccia con il criterio dell'attuazione progressiva¹²³. Nell'ambito dell'IRL la sua applicazione fa sì che il rischio di violazione di profili essenziali del diritto considerato, o di un insieme di violazioni di profili non essenziali del diritto, possa legittimare – se gli altri fattori normativamente previsti sono presenti – il riconoscimento dello *status* di rifugiato, e viceversa¹²⁴. Qualora non fosse possibile individuare aspetti irrinunciabili di un diritto – si argomenta – quest'ultimo non sarebbe nemmeno tale¹²⁵. I diritti “core” in ambito socio-economico sono, fra gli altri, quello all'abitazione, ai mezzi di sussistenza, alle cure mediche essenziali, all'istruzione almeno di livello primario¹²⁶.

che la privazione di qualsiasi diritto umano civile, politico o socio-economico nella zona proposta la squalifichi dal rappresentare un'alternativa di fuga o ricollocamento interni. Piuttosto, da un punto di vista pratico, sarà necessario valutare se i diritti che non saranno rispettati o protetti siano fondamentali per l'individuo, cosicché la privazione di tali diritti sia sufficientemente dannosa da rendere l'area un'alternativa non ragionevole».

121. M. Foster, *op. cit.*, pp. 175-178; cfr. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status* cit., p. 202, ove si osserva che «non-derogability does not necessarily equate with normative importance or seriousness of harm» e che essa «serves the quite distinct purpose of identifying those rights that both practically and as a matter of principle may be suspended for limited periods of time, during an officially declared national emergency»; G.S. Goodwin-Gill – J. McAdam, *op. cit.*, p. 71: «Non-derogability is not a fixed class in international human rights law, and persecution should not be considered as contingent on an indicator such as this».

122. CESCR, *General Comment n. 3*, cit., par. 1: «(...) while the Covenant provides for progressive realization and acknowledges the constraints due to the limits of available resources, it also imposes various obligations *which are of immediate effect*» (c.a.). Con riferimento all'espressione «to take steps» (art. 2, par. 1, del *Patto*), il Committee chiarisce che «while the full realization of the relevant rights may be achieved progressively, steps towards that goal must be taken within a reasonably short time after the Covenant's entry into force for the States concerned. Such steps should be deliberate, concrete and targeted as clearly as possible towards meeting the obligations recognized in the Covenant». Per un esteso commento sul concetto di “Minimum Core Obligations”, K.G. Young, *The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content*, in *The Yale Journal of International Law*, Vol. 33, n. 1, 2008; J. Tasioulas, *op. cit.*

123. J. Tasioulas, *Minimum Core Obligations: Human Rights in the Here and Now*, Nordic Trust Fund, The World Bank, Research Paper, October 2017, p. 13 definisce le “core obligations” come obblighi «that must be fully complied with immediately (or in the short term) by all states», rispetto ai quali «a state cannot say that it is taking steps towards their full realization in the medium-to-long term. Instead, they require immediate full compliance, just like the civil and political rights relating to torture, free speech and a fair trial».

124. M. Foster, *op. cit.*, p. 195.

125. F. Coomans, *Economic, Social and Cultural Rights*, Utrecht, Advisory Committee on Human Rights and Foreign Policy of the Netherlands, 1995, p. 18.

126. CESCR, *General Comment n. 3*, cit., par. 10.

Per alcuni diritti politico-civili, come quello di non essere sottoposti a tortura e a trattamenti inumani o degradanti, non risulterebbe tuttavia possibile mettere a fuoco dimensioni rinunciabili, sicché una loro violazione sarebbe sempre inaccettabile¹²⁷; al contempo, un *insieme* di “non-core violations” potrebbe, a certe condizioni, dar luogo a persecuzione¹²⁸.

Il “Core Obligations Approach”, inoltre, assegna un contenuto peculiare all’obbligo statale di “take steps” in ordine alla realizzazione dei diritti economico-sociali, proponendo una (problematica) inversione dell’onere della prova secondo la quale è lo Stato a dover dimostrare di avere utilizzato al meglio le proprie (non illimitate) risorse¹²⁹.

Pure in questo caso – non diversamente da quel che accade se si adotta il criterio dell’attuazione progressiva *tout court* – le valutazioni richieste all’autorità decidente possono rivelarsi non poco complesse¹³⁰, anche perché, sebbene si discuta di diritti “umani” o “universali”, determinare l’essenzialità di un diritto, o di suoi specifici profili, difficilmente può essere fatto *una tantum*, ossia per qualsiasi soggetto, per qualsiasi contesto sociale di riferimento e per qualsiasi momento storico¹³¹. L’analisi, in altre parole, dev’essere sempre individualizzata e tenere conto di tutti i fattori che rendono peculiare il caso, di volta in volta, in esame.

Il “Core Obligations Approach”, infine, potrebbe rappresentare un compromesso “al ribasso” nella misura in cui, garantendo “almeno” alcuni diritti o profili di essi, induca gli Stati a non fare di più al fine di raggiungere una piena attuazione dei diritti sanciti, oltre a inficiare la dottrina della reciproca interdipendenza dei diritti umani¹³².

Ciò detto, è opportuno evidenziare che quando si riconnette lo “Human Rights Approach” a Trattati ampiamente ratificati non s’intende dire che per ravvisare una persecuzione sia necessario che il Paese d’origine del richiedente sia parte di un determinato Trattato, perché in tal caso quest’ultimo non opererebbe più come “benchmark” (standard, punto di riferimento). La delicatezza del punto è stata bene avvertita da Foster, la quale fonda il legittimo ricorso al modello in commento non sulla ratifica della fonte adoperata ma sulla circostanza che l’IHLR costituisce «an appropriate reference for interpreting various aspects

127. M. Foster, *op. cit.*, p. 197. In realtà, dire che la tortura e i trattamenti (o le pene) inumani o degradanti sono *sempre e integralmente* vietati non spiega tutto, ammesso che spieghi alcunché: qualificare una condotta come “inumana” o “degradante” non elimina ogni incertezza, essendo tali attributi correlati al concetto di “dignità umana” (*infra*), il quale, pur espressamente richiamato in importanti Trattati internazionali (es. *Patto sui diritti civili e politici*, Preambolo e art. 10; *Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti*, Preambolo; *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Preambolo; *Convenzione sui diritti del fanciullo*, Preambolo e art. 39), oltre che nella *Dichiarazione universale dei diritti umani* (Preambolo e art. 1), è certamente polisemico se non, perfino, controverso. Come opportunamente, inoltre, rileva J. Tasioulas, *op. cit.*, p. 16, «all human rights derive from the same underlying value, e.g. human dignity, hence no meaningful differentiation along this dimension exists between core and non-core obligations» o, si può anche dire, tra diritti direttamente o indirettamente correlati alla tutela della dignità umana.

128. M. Foster, *op. cit.*, p. 199.

129. I. Leijten, *op. cit.*, p. 149.

130. *Ivi*, p. 200.

131. Non per nulla secondo Bríd Ni Ghráinne, *The Internal Protection Alternative Inquiry* cit., p. 9, i diritti socio-economici, nonostante l’individuazione di loro aspetti “core”, «have traditionally been seen as open-ended, indeterminate and lacking conceptual clarity».

132. J. Tasioulas, *op. cit.*, p. 15, osserva che secondo il concetto di interdipendenza dei diritti umani «civil and political rights cannot be fully secured unless economic, social and cultural rights are also fully secured, and vice versa. If so, civil and political rights, which (...) are all to be fully complied with immediately, must also require immediate full compliance with economic, social and cultural rights. This would leave no room for the ‘progressive realization’ of some obligations associated with the latter category of rights, and hence no room for the idea behind the MCD [Minimum Core Doctrine] that obligations of immediate effect are only a subset of the obligations associated with these rights».

of the refugee definition» e che l'autorità decidente assicuri «coherence and consistency between their analysis and the understanding of those standards by the relevant authoritative treaty bodies»¹³³. Anche in *The Law of Refugee Status* gli AA. spiegano che nell'ambito del Refugee Law l'IHRL ha la funzione non di sanzionare una violazione del Trattato in cui viene individuato lo standard tramite cui determinare l'esistenza di una persecuzione, ma di fornire «authoritative guidance on the interpretation of an otherwise ambiguous term – “being persecuted”»¹³⁴.

Il modello Hathaway-Foster si ritrova trasfuso nella seconda edizione di *The Law of Refugee Status*, in cui gli AA. suggeriscono dunque un'analisi tripartita per mezzo della quale verificare:

1) che il diritto considerato venga affermato in un Trattato internazionale sui diritti umani ampiamente ratificato¹³⁵;

2) che oggetto della possibile limitazione del godimento del diritto siano profili suscettibili di deroga (“core-obligations model”);

3) che la violazione del diritto non sia in grado di provocare solo un danno di modesta entità («*de minimis harm*»)¹³⁶.

Ciò detto, la DQ sembra fare propria una classificazione gerarchica, ma a uno sguardo più attento l'impressione è errata. A illustrazione degli atti di persecuzione l'art. 9 DQ richiama l'art. 15, co. 2, CEDU, il quale «non autorizza alcuna deroga all'articolo 2 [CEDU] salvo il caso di decesso causato da legittimi atti di guerra, e agli articoli 3, 4 § 1 e 7 [CEDU]». Detto richiamo, tuttavia, va correttamente inteso: sebbene gli artt. 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura), 4 § 1 (divieto di schiavitù o servitù) e 7 (*nulla poena sine lege*) CEDU enuncino diritti di grande rilievo storico e di incontrovertibile irrinunciabilità – pur dovendo il rischio di una loro violazione essere sempre appurato in relazione al singolo caso oggetto d'esame – l'art. 15, co. 2, CEDU non stabilisce una gerarchia d'importanza che possa essere ritenuta valida in generale, limitandosi a rammentare l'assoluta inderogabilità di alcuni diritti *solo* in situazioni di emergenza nazionale.

In ogni caso il riferimento all'art. 15, co. 2, CEDU – come oltretutto chiarito dall'EASO¹³⁷ – non implica elencazioni tassative né esaustive, sicché il timore manifestato da Hathaway e Foster, secondo i quali rifarsi solo alle citate norme europee potrebbe condurre a una violazione della CG, essendo i diritti considerati inderogabili dalla CEDU meno numerosi rispetto a quelli ritenuti tali dal *Patto sui diritti civili e politici*, sembra eccessivo¹³⁸.

133. M. Foster, *op. cit.*, p. 35.

134. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status*, cit., p. 200.

135. La CG e il Protocollo del 1967 sono stati ratificati, rispettivamente, da 145 e 146 Stati; il *Patto sui diritti civili e politici* e quello sui diritti economici, sociali e culturali, rispettivamente, da 167 e 160. Ciò significa che i due *Patti* hanno ottenuto un consenso perfino maggiore di quello accordato alla CG. Essi tradizionalmente costituiscono, insieme alla *Dichiarazione* del 1948, il cd. “International Bill of Rights”, «essential to an understanding of the minimum duty owed by a state to its nationals» (J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status* cit., p. 201). All'International Bill of Rights si sono, nel corso dei decenni, aggiunti altri importanti Trattati sui diritti umani, a tutela di specifiche categorie di soggetti (es. la *Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* del 1984 o la *Convenzione sui diritti del fanciullo* del 1989). Si tratta di fonti di diritto internazionale ampiamente ratificate e, pertanto, «fairly understood to serve as authoritative points of reference, in much the same way as the International Bill of Rights» (*ibid.*).

136. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status* cit., pp. 204-206.

137. EASO, *Qualification for International Protection (Directive 2011/05/EU). A Judicial Analysis*, December 2016, p. 29.

138. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status* cit., p. 205, nt. 122.

5. La fondatezza del timore di persecuzione/effettività del rischio di danno grave e i soggetti che devono o possono offrire protezione

Il presupposto per una corretta applicazione dell'IPA è «a regionalized failure of the State to protect its citizens»¹³⁹. Il timore del richiedente, pertanto, non è ben fondato se «the reach of the agent of persecution is likely to remain localized outside the designated place of internal protection»¹⁴⁰. È possibile che il richiedente si trovi a rischio solo presso la dimora abituale. Può, però, accadere che l'agente sia nelle condizioni di, e intenzionato a, raggiungerlo nell'IPA. In tal caso la fondatezza del timore o l'effettività del rischio dipendono dall'accesso alla protezione statale.

È per tale motivo – sottolinea l'UNHCR – che, in linea di principio, l'istituto non andrebbe applicato nel caso in cui l'agente (di persecuzione) nella zona di dimora abituale sia lo Stato¹⁴¹. In dottrina, solitamente, si conviene sul punto: se l'agente di persecuzione o di danno può essere presente e attivo in tutto il territorio statale (com'è peculiarità dello Stato) è «extremely unlikely that protection could be said to be available in a proposed place of internal protection»¹⁴². La presunzione può essere superata quando si accerti che il potere statale è *chiaramente* limitato a una sola area geografica (quella in cui il richiedente ha la propria dimora abituale) o che, comunque, non si estende a tutto il Paese¹⁴³. Il Considerando 27 DQ *recast*, d'altra parte, recita che nel caso in cui «lo Stato o agenti dello Stato siano i responsabili della persecuzione e dei danni gravi», è opportuno («si dovrebbe») supporre «che il richiedente non abbia la possibilità di beneficiare di una protezione efficace».

Là dove, invece, il rischio di persecuzione o di danno provenga da agenti non statali, i quali presso la dimora abituale non siano direttamente supportati dallo Stato ma da questo soltanto tollerati, non è impossibile vincere la presunzione *de quo*, poiché «the conditions forming the basis of the government's decision to tolerate persecution in one region may not pertain to other regions of the country»¹⁴⁴.

Anche per il *report* APAIPA¹⁴⁵ e le *Conclusioni di San Remo*¹⁴⁶ quando il rischio proviene dallo Stato (anche nelle sue articolazioni locali) si deve presumere che pure nell'IPA la protezione manchi. De Moffarts è dell'idea che l'IPA possa essere applicata anche in assenza, nell'area proposta, di una struttura statale, in quanto la CG non chiarisce quale soggetto debba fornire protezione; questa, pertanto, potrebbe essere assicurata da un'autorità di fatto¹⁴⁷. La CG, in effetti, non impone espressamente che essa provenga dallo Stato, né l'art. 1, lett. A, co. 2 CG impedisce che il "Paese" ivi menzionato venga inteso in un'accezione

139. UNHCR, *Information Note* cit., par. 6.

140. J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., p. 392. Cfr. *The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative* cit., parr. 15-16. Nello stesso senso R. Marx, *op. cit.*, p. 188 e G. de Moffarts, *op. cit.*, p. 128.

141. UNHCR, *Information Note* cit., par. 6.

142. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of the Refugee Status*, cit., p. 345. Così pure The University of Michigan, *The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative* cit., parr. 15-16. Nello stesso senso R. Marx, *op. cit.*, pp. 188-189.

143. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale – "Alternativa di fuga o ricollocamento interni"* cit., par. 13. J.M. Lehmann, *op. cit.*, pp. 157-158, osserva che «as a matter of fact, the state's power may not reach to all parts of the territory and may not be expected to do so in the future».

144. J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., p. 399. Così anche R. Marx, *op. cit.*, p. 190 e UNHCR, *An Overview of Protection Issues in Western Europe* cit., p. 65.

145. ECRE, *Asylum Aid*, Dutch Council for Refugees, Hungarian Helsinki Committee, *APAIPA* cit., p. 11.

146. UNHCR, *Global Consultations on International Protection* cit., Summary Conclusions, pt. 2.

147. G. de Moffarts, *op. cit.*, p. 130.

“geografica” anziché “istituzionale”. Non assumerebbe, quindi, importanza quale soggetto (se statale o meno) fornisca protezione, ma solo se questa, in concreto, vi sia¹⁴⁸.

La tesi sopra richiamata, tuttavia, suscita non isolate perplessità poiché la sicurezza, nell’IPA e altrove, dev’essere *durevole*. L’art. 7 DQ include, sì, tra i soggetti che offrono protezione – in un elenco espressamente esaustivo – i «partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio», ma «a condizione che abbiano la volontà e la capacità di offrire protezione conformemente al paragrafo 2» (c.a.), ossia una protezione «effettiva e non temporanea», il che si verifica quando essi «adottano adeguate misure» per impedire che vengano compiuti atti persecutori o inflitti danni gravi, «avvalendosi tra l’altro di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione o danno grave e se il richiedente ha accesso a tale protezione» (c.a.). È quantomeno dubbio che tali requisiti possano essere soddisfatti da autorità informali. Opportunamente, quindi, secondo le *Linee guida* UNHCR la protezione «deve essere fornita da un’autorità organizzata e stabile che eserciti il pieno controllo sul territorio e sulla popolazione in questione»¹⁴⁹.

Le *Linee guida* CNA, infine, escludono a monte la possibilità di un’IPA nel caso in cui l’attore di persecuzione sia un agente statale¹⁵⁰.

Concludendo sul punto, s’impone prudenza nel ricorso all’IPA quando nella dimora abituale l’agente di persecuzione sia lo Stato. Tuttavia precludere, in tale eventualità, l’applicazione dell’istituto rappresenta una posizione preconstituita e, in quanto tale, acritica, avente l’effetto di appiattare la varietà delle situazioni concretamente riscontrabili¹⁵¹. La presunzione di non-applicabilità è superabile qualora ci si persuada che «relocation will fundamentally alter the person’s relationship with the national government», secondo un meccanismo non diverso da quello che conduce all’applicazione della causa di cessazione di cui all’art. 1, lett. C, co. 5, CG¹⁵². Tale mutamento può essere riscontrato quando esso appaia «substantial, truly effective, and durable»¹⁵³, circostanza che raramente si verifica nell’arco di pochi anni, in particolare qualora sia deflagrato un conflitto civile. Garantire il rispetto della legge e assicurare la protezione dei diritti fondamentali, d’altra parte, è capacità di cui dispongono pochi attori non-statali: «Even peacekeeping operations struggle to institutionalize their security mandates»¹⁵⁴.

6. La modifica dell’art. 8 DQ e il requisito della ragionevolezza del ricollocamento

L’art. 8 DQ 83/2004, riformulato con l’elaborazione della DQ 95/2011, prevede oggi due soli commi.

148. Cfr. UKAIT, *Dyli v. Secretary of State for the Home Department*, 8.8.2000, par. 13.

149. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale – “Alternativa di fuga o ricollocamento interni”* cit., par. 17.

150. Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida* cit., p. 3.

151. Così, fra gli altri, J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., p. 395, i quali raccomandano «a middle ground approach which takes into account the differences between levels of government, as well as divergences in the degree of governmental implication in the risk of being persecuted». Per una varietà di ragioni – politiche (elettorali), sociali, religiose ecc. – l’autorità statale può decidere di tollerare, per esempio, condotte persecutorie a danno di una minoranza da parte di agenti non-statali solo «in a particular region at a particular moment» (*ivi*, p. 399).

152. J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., p. 398.

153. *Ibidem*.

154. J. Schultz, *The Internal Protection Alternative* cit., p. 210.

Il co. 3 del testo previgente stabiliva che l'IPA fosse applicabile «nonostante ostacoli tecnici al ritorno al Paese d'origine». Dopo la sua soppressione, il co. 1 prevede ora che lo straniero debba poter «legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso» nell'area individuata per il ricollocamento. Conformemente, il Considerando 27 DQ *recast* stabilisce che la protezione contro persecuzioni o danni gravi «dovrebbe essere effettivamente accessibile al richiedente in una parte del territorio del Paese d'origine in cui questi può legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso, e in cui *si può ragionevolmente supporre che si stabilisca*» (c.a.).

L'eliminazione del co. 3 ha almeno due ragioni.

La prima è che la disposizione era stata censurata dall'UNHCR nelle proprie *Linee guida*, ove se n'era chiesta la disapplicazione poiché se l'IPA proposta «is not accessible in a practical sense, an internal flight or relocation alternative does not exist and *cannot be reasonable*» (c.a.)¹⁵⁵.

La seconda è che per la Corte EDU, come affermato nella sentenza *Salah Sheekh*, il ricollocamento interno è legittimo solo se lo straniero è in grado di raggiungere l'area individuata, esservi ammesso e stabilirvisi: in caso contrario, il rimpatrio produrrebbe una violazione (cd. *par ricochet, infra*) dell'art. 3 CEDU con riguardo non solo alla zona di nuovo stabilimento ma anche a quella di dimora abituale, ossia una violazione indiretta del divieto di *refoulement*¹⁵⁶.

Già prima di *Salah Sheekh*, in realtà, vi erano state decisioni secondo le quali il ricollocamento non deve risultare eccessivamente gravoso. Meritano di esserne ricordate almeno due della Corte federale d'appello canadese, ove si è peraltro fatto ricorso al criterio di "ragionevolezza" (*infra*): *Rasaratnam v. Canada*¹⁵⁷ e *Thirunavukkarasu v. Canada*¹⁵⁸. L'espressione «undue hardship» [eccessive difficoltà, avversità] verrà ripresa dalla giurisprudenza¹⁵⁹ e dalla dottrina successive, oltre che dalle *Linee guida* UNHCR sull'IFA¹⁶⁰; e, in generale, utilizzata di frequente insieme ad altre analoghe, senza tuttavia definirla in maniera puntuale¹⁶¹.

155. UNHCR, *Annotated Comments* cit., p. 19.

156. Corte EDU, *Salah Sheekh v. The Netherlands*, sent. 11.1.2007, par. 141. Cfr. Commissione europea, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted*, 21.10.2009 COM(2009) 551 final, 2009/0164 (COD), p. 7.

157. Federal Court of Appeal, Canada, *Rasaratnam v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, 5.12.1991.

158. Federal Court of Appeal, Canada, *Thirunavukkarasu* cit., in cui si afferma che qualsiasi ostacolo all'arrivo e all'insediamento nell'area di ricollocamento «should be *reasonably* surmountable» (c.a.) e che il richiedente «cannot be required to encounter great physical danger or to undergo *undue hardship* in travelling there or in staying there».

159. UKHL, *Januzi* cit.

160. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale - "Alternativa di fuga o ricollocamento interni"* cit., par. 7.

161. H. Storey, *"From Nowhere to Somewhere". An Evaluation of the UNHCR 2nd track Global Consultations on International Protection: San Remo 8-10 September 2011 Experts Roundtable on the IPA/IRA/IFA Alternative*, 2002 IARLJ Conference, pp. 367-368, si è detto persuaso che nelle *Conclusioni di San Remo* manchi un «real attempt to overcome the eclecticism of criteria relating to the adequacy of protection in the IFA. Most San Remo participants recognised different countries were firmly wedded to different legal vocabularies developed to address this issue: "reasonableness", "undue hardship", "safety", "meaningful protection" etc.». Se un concetto come quello di "undue hardship" non è sorretto in modo chiaro da norme giuridiche in cui venga riconosciuto un diritto umano a esso riconducibile, «then it can mean all things to all men. One's man's hardship is another man's haven. What is undue to one decision-maker is not to another. And the same could be said of most other formulations including "safety" and "reasonableness"». Nello stesso senso J.M. Lehmann, *op.cit.*, p. 173, secondo cui «[g]iven that there is currently disagreement about the theoretic rationale by which human rights harm determines the notion of 'being persecuted', a *fortiori* agreement is lacking over which human rights are relevant in assessing reasonableness in a proposed ipa».

Il vecchio testo dell'art. 8 DQ, in realtà, menzionava già il requisito della ragionevolezza del ricollocamento, ma nel nuovo testo (fedelmente riprodotto dalla lett. b-ter, dell'art. 32, co. 1, d.lgs. 25/2008) esso viene richiesto *in aggiunta* ai requisiti della legalità e della sicurezza, i quali si estendono alle zone e ai Paesi che il soggetto debba attraversare per giungere alla destinazione finale¹⁶² e sono anch'essi necessari per evitare il rischio di "refoulement indiretto"¹⁶³. La modifica si spiega con il fatto che la ragionevolezza non si riduce né alla legalità formale né all'assenza di pericoli per la propria incolumità. Non per nulla, secondo l'Alto Commissariato, quest'ultime rientrano nell'analisi cd. di "rilevanza" dell'IPA, concettualmente separata da quella avente a oggetto la ragionevolezza.

Pure il caso *Januzi* ha offerto l'opportunità di sviluppare argomentazioni degne di nota.

I giudici britannici hanno marcato una distanza relativamente netta tra diritti riconducibili alla CG e diritti d'altro tipo. La CG – secondo Lord Bingham of Cornhill – «was not directed (persecution apart) to the level of rights prevailing in the country of nationality»¹⁶⁴, pertanto una valutazione avente a oggetto il livello generale del rispetto dei diritti umani nell'IPA è impropria¹⁶⁵. I diritti umani assumono, tuttavia, rilievo per determinare la ragionevolezza del ricollocamento (come si ricava dalle *Linee guida* UNHCR del 2003 che Lord Bingham, sul punto, condivide¹⁶⁶), per cui se, per un verso, sarebbe singolare che il rischio di persecuzione attribuisse al richiedente il diritto di sottrarsi non solo a esso ma pure a disagi di natura economico-lavorativa, per altro verso non sarebbe accettabile rinviarlo in un'IPA in cui «the lack of respect for human rights posed threats to his life or exposed him to the risk of inhuman or degrading treatment or punishment» (c.a.)¹⁶⁷.

Arrivare alla conclusione che un diritto umano, o un suo profilo specifico, sia irrinunciabile nel caso in esame, e che dunque nell'eventualità di un rimpatrio si avrebbe una violazione del principio di *non-refoulement*, è però operazione più complessa di quanto, forse, si potrebbe credere. Rispetto, infatti, anche a diritti umani il cui riconoscimento internazionale sia consolidato non mancano diversità di vedute sul loro esatto contenuto. Non di rado i «decision-makers are left with a wide range of discretion when determining refugee claims»¹⁶⁸.

162. Cfr. J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., p. 391. Si noti, come osserva J.M. Lehmann, *op. cit.*, p. 160, che al soggetto non può chiedersi, al fine di arrivare a destinazione in sicurezza, di adottare accorgimenti che si traducano in una rinuncia, sia pur temporanea, al godimento di propri diritti fondamentali (es. viaggiare in "incognito" e/o astenersi dal dichiarare la propria identità o fede religiosa ecc.), non solo perché, come spiega l'A., ciò implicherebbe «false confidence in individual capacity to conform to a specific behaviour», ma perché la necessità stessa di adottare detti accorgimenti è indice dell'insicurezza dell'area.

163. Sulla legalità del trasferimento/stabilimento, l'UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale – "Alternativa di fuga o ricollocamento interni"* cit., par. 12, precisa che «[u]no status giuridico incerto può mettere pressione al richiedente asilo affinché raggiunga aree non sicure o l'area della persecuzione originaria. Tale aspetto può richiedere un'attenzione particolare nel caso di apolidi o di persone senza documenti». La legalità del trasferimento/stabilimento non implica, tuttavia, che lo straniero debba possedere o potersi procurare documenti che consentano l'accesso e la legale residenza in tutto il Paese d'origine (così anche Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida* cit., p. 5).

164. UKHL, *Januzi* cit., par. 16. Così anche Lord Hope of Craighead (parr. 45-46).

165. *Ivi*, par. 19.

166. *Ivi*, parr. 20-21.

167. *Ivi*, par. 19.

168. Bríd Ní Ghráinne, *The Internal Protection Alternative Inquiry* cit., p. 24.

7. L'analisi di rilevanza e di ragionevolezza

L'assenza di un timore ben fondato nell'IPA non è sufficiente per rendere legittimo il ricollocamento, dovendo il decisore appurare se il richiedente «will be safe in that area from serious harm without a nexus to the Convention grounds»¹⁶⁹. Spiega l'UNHCR, a commento del par. 91 del *Manuale*, che il requisito della ragionevolezza, «[i]n addition to security aspects», richiede «that basic civil, political and socio-economic rights are respected»¹⁷⁰.

Può, dunque, trattarsi di diritti di vario tipo a seconda della situazione personale del richiedente, anzitutto del diritto alla vita (il cui rischio di violazione non può non discendere da una concreta e seria difficoltà di sostentarsi), ma anche di quei diritti e libertà dai quali dipende la facoltà di condurre un'esistenza *dignitosa*¹⁷¹.

Il criterio della ragionevolezza trae origine, si è detto, dal par. 91 del *Manuale* UNHCR, ma solo nella seconda metà del 1995 l'Alto Commissariato incluse in una corposa *Overview* precisazioni di un certo rilievo sulla sua concreta applicazione¹⁷², per poi, qualche anno più tardi, distinguere un "test di rilevanza" da un "test di ragionevolezza". I due test vengono fra loro posti in rapporto di successione logico-procedurale: alla verifica della ragionevolezza del ricollocamento si procede solo dopo aver accertato che nell'IPA proposta non sussistano rischi di persecuzione¹⁷³. Le *Michigan Guidelines* concordano sul punto¹⁷⁴, così come altra dottrina¹⁷⁵ e l'Alto Commissariato nel proprio commento alla prima DQ¹⁷⁶ e altrove¹⁷⁷. L'EASO, dal canto suo, ricollega questa necessità alla formulazione stessa dell'art. 8, co. 1, DQ¹⁷⁸. Tale scansione, infine, ha trovato conferma nel «modello di valutazione» contenuto nelle *Linee guida* CNA¹⁷⁹. Una diversa soluzione, d'altra parte, avrebbe per conseguenza la trasformazione dell'IPA in una sorta di esame preliminare di ammissibilità della domanda, opzione senz'altro da rigettare (*infra*).

169. R. Marx, *op. cit.*, p. 196.

170. UNHCR, *An Overview* cit., p. 64.

171. Non è possibile, per ovvie ragioni di spazio, soffermarsi sul concetto di "dignità umana", che ad avviso di Cassese rappresenta «il cuore della dottrina dei diritti umani» (A. Cassese, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 54) e secondo Habermas costituisce «the moral "source" from which all the basic rights derive their sustenance [alimento, nutrimento]» e interconnette le varie categorie di diritti umani, pertanto solo «in collaboration with each other can basic rights fulfill the moral promise to respect the human dignity of every person equally» (J. Habermas, *The concept of human dignity and the realistic utopia of human rights*, in A. Nascimento - M. Lutz-Bachmann (cur.), *Human Dignity. Perspectives from a Critical Theory of Human Rights*, Routledge, New York, Routledge, 2021 (1° ed. 2018), p. 55). Si rinvia, quindi, all'ampia letteratura sul tema, limitandoci a ricordare come la locuzione "dignità umana", solitamente, indichi un valore proprio degli esseri umani in quanto tali e come i diritti umani vengano considerati lo strumento attraverso cui si chiede il riconoscimento e il rispetto di tale valore in una serie di contesti e di situazioni (così, fra gli altri, J. Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca-London, Cornell University Press, 2013, p. 29).

172. UNHCR, Regional Bureau for Europe, *An Overview of Protection Issues in Western Europe: Legislative Trends and Positions Taken by UNHCR*, European Series, Vol. 1, No. 3, September 1995, p. 63 ss. Si salda l'utilizzo del criterio di ragionevolezza, per esempio, all'esame dei presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, nel senso che qualora il ricollocamento sia ragionevole (oltre che sicuro) ciò potrebbe («may») rendere infondato il timore di persecuzione (p. 64).

173. UNHCR, *Relocating Internally* cit., par. 11.

174. *The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative* cit., par. 12.

175. Es. G. de Moffarts, *op. cit.*, p. 137.

176. UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004*, January 2005, p. 19.

177. UNHCR, *The Internal Flight Alternative Practices* cit., p. 9.

178. EASO, *Practical guide on the application of the internal protection alternative* cit., p. 10.

179. Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida* cit., par. 6.

È stato suggerito di non sopravvalutare la differenza fra le due tipologie di test e, pertanto, di riunirli¹⁸⁰. La loro separazione, tuttavia, oltre che emergere in maniera sufficientemente chiara dal testo dell'art. 8 DQ¹⁸¹, ci sembra utile per un istituto complesso come quello in esame¹⁸², in particolare quando si analizza il rischio di violazione dell'art. 3 CEDU (*infra*).

7.1. *Il test di rilevanza e il test di ragionevolezza*

1. Secondo l'UNHCR l'analisi della "rilevanza" impone di verificare:

- 1) l'effettiva esistenza di un'area libera da *rischi di persecuzione (o di danno grave)*;
- 2) la *sicurezza durevole* dell'area;
- 3) l'*accessibilità* dell'area, sia dall'esterno che dall'interno del Paese;
- 4) la concreta possibilità che nell'area il soggetto non sia costretto ad affrontare *difficoltà o rischi eccessivi*¹⁸³.

Come si può notare, il test, come configurato dall'Alto Commissariato, richiede di appurare non solo l'assenza dei fattori d'inclusione ai sensi dell'art. 1, lett. A, co. 2 CG (e dell'art. 15 DQ), ma pure l'esistenza di requisiti che – come l'accessibilità dell'area o l'assenza di "difficoltà" eccessive per il ricollocando – possono senz'altro essere inclusi pure nell'analisi di ragionevolezza.

In dottrina, ma talora anche nella prassi amministrativa, l'accessibilità dell'IPA viene intesa, inoltre, nel senso che il Paese di rimpatrio dev'essere disponibile ad accettare i propri "failed asylum seekers"; sarebbe, cioè, necessaria la stipula di accordi di rimpatrio e il rispetto degli stessi¹⁸⁴. La tesi non è condivisibile poiché il rigetto di una domanda di protezione internazionale, ai sensi sia della CG che della DQ, non presuppone la firma di accordi di riammissione, i quali hanno la sola funzione (nelle intenzioni) di agevolare il rimpatrio¹⁸⁵.

La trattazione del test di rilevanza da parte delle *Linee guida* CNA si rifà a quella dell'UNHCR¹⁸⁶.

2. L'analisi della "ragionevolezza", a dispetto del termine utilizzato, per certi aspetti fuorviante, implica valutazioni di natura quasi esclusivamente giuridica. Il *Position Paper* UNHCR, opportunamente, si premura di chiarire che le considerazioni da fare variano al variare delle diverse situazioni personali dei richiedenti e/o dei rispettivi Paesi di provenienza, pur elencando alcuni fattori che non dovrebbero mai essere trascurati in un esame condotto in maniera corretta¹⁸⁷.

180. Così Chao Yi, *New Zealand's Approach* cit., pp. 259-260, secondo cui se, da un lato, l'analisi di rilevanza s'incentra sul rischio di persecuzione o di danno grave là dove, invece, quella di ragionevolezza va "oltre" in quanto «technically safe parts in the country of origin which are uninhabitable – desert areas or mountainous terrain being straightforward examples – will not satisfy the reasonableness analysis», dall'altro il test di ragionevolezza, concepito in senso lato, può includere anche i contenuti e le verifiche richieste dall'analisi di rilevanza, perché «it can hardly be reasonable to expect the applicant to relocate to somewhere that is not safe for him or her».

181. Così pure J.M. Lehmann, *op. cit.*, p. 159.

182. Lo stesso Chao Yi (*ivi*, p. 260) è dell'avviso che la separazione dei due tipi d'analisi «provide a more clarified structure to assess the reasonableness of internal relocation».

183. UNHCR, *Relocating Internally* cit., par. 14.

184. J. Schultz, *The Internal Protection Alternative* cit., p. 197.

185. Cfr. Parlamento europeo, *Readmission Policy in the European Union*, 2010.

186. Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida* cit., p. 3 ss.

187. UNHCR, *Relocating Internally* cit., parr. 16-17.

Per disporre di una compiuta, ma non necessariamente completa, esposizione del concetto di “ragionevolezza” si sono dovute attendere le *Linee guida* UNHCR del 2003¹⁸⁸, ove si precisa che il test in questione va effettuato guardando al singolo richiedente¹⁸⁹. Anche le *Linee guida* CNA richiedono che l’istruttoria prenda abbrivio dalla verifica delle «circostanze personali del richiedente»¹⁹⁰. Si tratta di raccomandazioni comprensibili, forse perfino opportune, comunque non indispensabili: l’obbligo di individualizzare l’esame della domanda di protezione internazionale è imposto dall’art. 4, co. 3, DQ 83/2004 (art. 3, co. 3, d.lgs. 251/2007).

Le *Linee guida* CNA, inoltre, spiegano che non si dovrà effettuare un confronto tra le aspettative sulla qualità della vita prospettabili in Italia e quelle dell’IPA proposta, dovendosi solo accertare che non vi sia un rischio di violazione degli artt. 3 e 8 CEDU¹⁹¹. Anche l’art. 11 del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali* sancisce il diritto di ogni individuo a un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia (che includa l’alimentazione, il vestiario e un alloggio). Esso, però, non comprende l’accesso «to the full range of desirable commodities and services», per la ragione che «core principles of human rights do not include a right to private property»¹⁹².

7.2. L’art. 3 CEDU

Nelle *Linee guida* CNA l’accertamento del rischio di violazione dell’art. 3 CEDU viene ritenuto «un passaggio imprescindibile» del test di ragionevolezza. Si tratta di indicazione potenzialmente fuorviante.

Premesso che il rispetto dell’art. 3 CEDU dev’essere assicurato a prescindere sia dall’applicazione dell’IPA (e del criterio di ragionevolezza) sia, più in generale, dall’esistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale¹⁹³ (anche in quanto imposto dall’art. 4 della *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*¹⁹⁴), esso non dovrebbe essere oggetto *sia* del test di rilevanza (*infra*) – come, però, non può non essere, dato che all’autorità decidente viene chiesto di valutare, anche in relazione all’IPA, possibili rischi di violazione dell’art. 15, lett. b), DQ, dunque pure dell’art. 3 CEDU – *sia* del test di ragionevolezza, *se* i presupposti e le finalità dei due test (come pare discendere, fra l’altro, dalla riscrittura dell’art. 8 DQ) non coincidono. Sul piano logico, quando per l’area di ricollocamento è stato escluso un rischio di tortura o di trattamenti inumani o degradanti, detto rischio non può “riemergere” rendendo irragionevole l’IPA, a meno di non avere per

188. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale – “Alternativa di fuga o ricollocamento interni”* cit., parr. 28-29.

189. *Ivi*, par. 23.

190. Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida* cit., par. 5.1.

191. *Ivi*, par. 5.3.

192. J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, cit., p. 119.

193. Non è forse inutile ricordare che l’Unione europea aderisce alla CEDU e che i diritti garantiti da quest’ultima «fanno parte del diritto dell’Unione in quanto principi generali» (art. 6, co. 2 e 3, TUE).

194. In CGUE, sent. *MP v. Secretary of State for the Home Department (United Kingdom)*, 24.4.2018, Causa C-353/16, par. 38, si è precisato che l’art. 4 della *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea* «esprime uno dei valori fondamentali dell’Unione e dei suoi Stati membri e ha un carattere assoluto in quanto è strettamente connesso al rispetto della dignità umana, di cui all’articolo 1 della Carta» e che, «ai sensi dell’articolo 52, paragrafo 3, della Carta, dal momento che i diritti garantiti dall’articolo 4 della stessa corrispondono a quelli garantiti dall’articolo 3 della CEDU, il significato e la portata di tali diritti sono uguali a quelli loro conferiti da detto articolo 3 della CEDU».

fondamento fatti o valutazioni giuridiche diversi, che non è tuttavia chiaro quali potrebbero essere.

Si immagini un richiedente privo di vulnerabilità specifiche, il quale provenga da un contesto di grave disagio economico. Il suo timore di persecuzione viene ritenuto fondato per la dimora abituale e si valuta il ricollocamento in un'IPA. Dopo avere applicato il test di rilevanza ed escluso rischi di violazione dell'art. 15, lett. b), DQ, si passa al test di ragionevolezza. Nell'IPA il richiedente potrebbe trovarsi costretto a vivere in condizioni di vita peggiori o, comunque, non migliori di quelle esistenti nella dimora abituale: la sua domanda può essere accolta, stante il rischio di violazione dell'art. 3 CEDU?

In caso di risposta affermativa, si pongono almeno tre problemi.

In primo luogo si dovrebbe fare un'applicazione cd. *par ricochet* (di riflesso, di rimbalzo) della disposizione, frutto della configurazione di un obbligo che grava "indirettamente" sullo Stato convenuto (nel nostro caso: quello che esamina la domanda di protezione), il quale deve astenersi dal rinviare lo straniero in uno Stato terzo (non necessariamente quello di cittadinanza: potrebbe, per esempio, essere uno Stato estero ove il soggetto sia stato condannato per un reato e debba espiarvi la relativa pena) in cui egli potrebbe subire la violazione di una norma dell'art. 3 CEDU¹⁹⁵. Per rendere operante il divieto di *refoulement* non occorre che la violazione, nel luogo di destinazione, in concreto si verifichi: l'obbligo statale è sia negativo (di astensione dall'espulsione) che positivo (di assolvimento di oneri procedurali, dovendosi appurare in maniera adeguata l'esistenza del rischio in caso di espulsione)¹⁹⁶. Non deve, quindi, stupire che siffatta applicazione abbia suscitato perplessità da più parti¹⁹⁷.

195. Corte EDU, *Soering v. United Kingdom*, 7.7.1989, Application n. 14038/88, par. 88. Il giudice di Strasburgo reputò necessario questo cambio di paradigma «in view of the serious and irreparable nature of the alleged suffering risked, in order to ensure the effectiveness of the safeguard provided by [Article 3]» (par. 90). Cfr. Corte EDU, *Cruz Varas and Others v. Sweden*, 20.3.1991, Application n. 15576/89, par. 69; Corte EDU, *Vilvarajah and Others v. United Kingdom*, 30.10.1991, Application nn. 13163-13164-13165-13447-13448/87, par. 103; Corte EDU, *Chahal v. United Kingdom*, 15.11.1996, Application n. 22414/93, par. 74; con specifico riferimento al ricollocamento interno, Corte EDU, *Salah Sheekh v. The Netherlands*, 11.1.2007, Application n. 1948/04, par. 141.

196. Cfr. F. Cherubini, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione Europea*, Bari, Cacucci, pp. 109-110, il quale parla di obbligo di mezzi e secondo cui lo Stato ha l'onere «di approntare una procedura volta, da un lato, a raccogliere tutte le informazioni utili per giungere a una decisione in merito al rischio, e dall'altro, di utilizzarle in modo ragionevole nell'assumere detta decisione». N. Mavronicola, *Torture, Inhumanity and Degradation under Article 3 of the ECHR*, Oxford, Hart, 2021, p. 161.

197. Es. H. Battjes, *Landmarks: Soering's Legacy*, in *Amsterdam Law Forum*, Vol. 1, n. 1, 2008; K. Greenman, *A Castle Built on Sand? Article 3 ECHR and the Source of Risk in Non-Refoulement Obligations in International Law*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 27, n. 2, June 2015. Oltre ad avere origine giurisprudenziale, la protezione *par ricochet* ha per oggetto non solo violazioni future che potrebbero anche non prodursi, ma relative a uno Stato che può non essere parte della *Convenzione*. Essa, pertanto, ha ricadute importanti sull'interpretazione dell'art. 1 CEDU, ai sensi del quale le parti contraenti riconoscono ai soggetti sottoposti alla propria *giurisdizione* i diritti e le libertà enunciati nel titolo primo della *Convenzione*. Il *case law* di Strasburgo non è univoco. In Corte EDU, *S.H.H. v. United Kingdom*, 8.7.2013, Application n. 60367/10, riguardante un cittadino afgano disabile il quale, in caso di rimpatrio, temeva di rimanere vittima di una violazione dell'art. 3 CEDU a causa (anche) della mancanza di assistenza pubblica, si afferma la non-applicabilità dei principi enunciati in Corte EDU, sent. *M.S.S. v. Belgium and Greece*, 21.1.2011, Application n. 30696/09, parr. 253 e 263, in cui, decidendo un ricorso presentato da un richiedente protezione internazionale, si era argomentato che qualora il soggetto sia del tutto dipendente dal supporto statale e l'inerzia dello Stato gli impedisca di soddisfare i propri bisogni essenziali, vi è violazione sia delle norme UE sull'accoglienza dei richiedenti asilo, sia dell'art. 3 CEDU. In *S.H.H.* la Corte dei diritti umani spiega che in *M.S.S.* responsabile della violazione della norma è uno Stato parte della *Convenzione* (la Grecia), mentre in *S.H.H.* il Paese chiamato in causa - l'Afghanistan - non è parte della CEDU e, pertanto, «cannot be held accountable under

In secondo luogo l'art. 3 CEDU verrebbe applicato senza il necessario riscontro di un agente di danno e di una condotta intenzionale. Il tema della necessità o meno di un'intenzione lesiva non è stato affrontato dalla CNA e, si direbbe, non lo è stato *tout court* nel quadro delle analisi sull'IPA. Il problema si pone in quanto – sul piano giurisprudenziale ma, verosimilmente, anche amministrativo – ancora in non poche giurisdizioni il riconoscimento dello *status* di rifugiato presuppone, affinché la condotta sia causalmente riconducibile ai motivi di persecuzione, il riscontro, nell'agente, del proposito di arrecare danno¹⁹⁸.

Hathaway-Foster negano che simile requisito sia necessario, per una serie di ragioni tra cui il fatto che se per intenzione (di recar danno) s'intende ostilità, cattiveria, risentimento ecc., una condotta persecutoria può essere, in realtà, posta in essere in maniera fredda (o burocratica) o perfino allo scopo di fare del bene alla vittima. Quando l'agente di persecuzione, inoltre, è lo Stato, data la sua astrattezza e impersonalità, andare in cerca di una malevolenza rischia di creare una *fictio*. Applicando un approccio bipartito – fatto proprio pure dall'art. 9 DQ *recast* – vi è condotta persecutoria anche nel caso in cui l'attore non statale agisca per motivi *non* persecutori, qualora lo Stato non assicuri protezione per motivi, al contrario, riconducibili all'art. 1 CG.

La CG, d'altro canto, richiede un nesso causale – con i motivi elencati all'art. 1 – non della condotta persecutoria ma del fatto (oggettivo) di essere perseguitati. Finalità della *Convenzione* non è chiamare l'agente a rispondere delle proprie azioni (il che, evidentemente, conferisce rilievo alla *mens rea*) ma, come detto, fornire una protezione surrogatoria a chi ne ha bisogno (e diritto).

Infine, una discriminazione (che è alla base di ogni persecuzione) sul piano del diritto internazionale può aversi anche solo in termini di "effetto" (o risultato) discriminatorio, al di là, cioè, delle intenzioni di chi ne è la causa¹⁹⁹. L'art. 9, co. 2, lett. b), DQ (art. 7, co. 2, lett. b, d.lgs. 251/2007) prevede che gli atti di persecuzione possano assumere la forma di «provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari, *discriminatori per loro stessa natura* o attuati in modo discriminatorio» (c.a.).

the Convention for failures to provide adequate welfare assistance to persons with disabilities. In that regard, it is recalled that the Convention does not purport to be a means of requiring Contracting States to impose Convention standards on other States» (par. 90). A ben vedere la Corte, consapevole di avere seguito in *Sufi and Elmi* cit. l'approccio delineato in *M.S.S.*, spiega di avere fatto ciò per via delle «exceptional and extreme conditions prevailing in south and central Somalia» e, in particolare, del fatto che la crisi interna del Paese – a differenza di quanto, a suo giudizio, poteva riscontrarsi in Afghanistan – «was predominately due to the direct and indirect actions of all parties to the conflict who had employed indiscriminate methods of warfare and had refused to permit international aid agencies to operate». Si tratta di argomento che lascia perplessi, non solo poiché del tutto eterogeneo rispetto al primo (avere ratificato il Trattato), ma perché la mancata applicazione *par ricochet* dell'art. 3 CEDU viene a fondarsi, in maniera invero poco persuasiva (comunque poco chiara), sulla natura e sul livello della violenza in corso nel Paese di destinazione, operazione che, a ben guardare, appare priva di basi normative.

198. G.S. Goodwin-Gill – J. McAdam, *op. cit.*, p. 651, facendo nel 2021 un rapido bilancio giurisprudenziale, e guardando anche alla Corte EDU, constatavano come un diritto alla protezione fondato sul rischio di trattamenti inumani o degradanti fosse stato riconosciuto solo «where exposure to dire humanitarian conditions or deprivation of socio-economic rights is linked to the *deliberate action or inaction* of a State, rather than to those conditions per se» (c.a.), concludendo che il principio di *non-refoulement* – tranne che in situazioni eccezionali derivanti dalle gravi condizioni di salute del soggetto interessato (*infra*) – «does not provide a remedy against removal to general poverty, unemployment, or a lack of resources or medical care».

199. V. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status*, cit., p. 368 ss.

Il *case law* sia della Corte EDU²⁰⁰ che della CGUE²⁰¹, tuttavia, sembra andare in un'altra direzione (se non altro per ciò che attiene alle problematiche di salute). L'orientamento della Corte dei diritti umani, in particolare, ha suscitato perplessità poiché in più di un'occasione i giudici di Strasburgo hanno ravvisato una violazione dell'art. 3 CEDU nelle condizioni detentive, non sempre (se non raramente) riconducibili a condotte intenzionali²⁰². La ragione a esso sottesa risiede – spiega la Corte stessa – nella necessità di mantenere un “giusto equilibrio” («fair balance») tra la protezione dei diritti fondamentali dell'individuo e l'interesse generale della comunità in cui questi si trova (o è accolto)²⁰³.

In terzo e ultimo luogo l'art. 3 CEDU assume rilievo primario per il test di rilevanza, data la sua stretta parentela con l'art. 15, lett. b), DQ²⁰⁴. Di conseguenza farne oggetto sia di detto test che del test di ragionevolezza rischia di generare confusione teorico-applicativa. La House of Lords ha sostenuto, con riguardo al peggioramento delle condizioni di vita nell'IPA rispetto alla dimora abituale, che l'analisi di ragionevolezza non dovrebbe servirsi dell'elevata soglia di gravità necessaria a ravvisare un rischio di violazione dell'art. 3

200. V. Corte EDU, *D. v. United Kingdom*, 2.5.1997, Application n. 30240/96, par. 49, in cui la Corte afferma che, data la fondamentale importanza della disposizione nel sistema convenzionale, l'art. 3 CEDU dev'essere applicato anche in situazioni in cui la fonte del rischio di violazione non sia riconducibile nemmeno a una responsabilità indiretta dello Stato, ma altresì che si tratta di casi di natura *eccezionale*; Corte EDU, *N. v. United Kingdom*, 28.5.2008, Application n. 26565/05, par. 31, ove si afferma che l'art. 3 «*principally applies to prevent a deportation or expulsion where the risk of ill-treatment in the receiving country emanates from intentionally inflicted acts*» (c.a.) ma, di nuovo (par. 32), che la Corte in *D. v. United Kingdom* lo ha *eccezionalmente* applicato pure in situazioni in cui la fonte del rischio di violazione era da ricondurre unicamente a una carenza di risorse pubbliche, nel qual caso, però, proprio per l'assenza di una condotta (direttamente o indirettamente) addebitabile allo Stato, lo scrutinio dev'essere particolarmente rigoroso, cioè la soglia di rischio è molto elevata (par. 43, con espresso richiamo a quanto affermato, sul punto, in *D.*); Corte EDU, *Paposhvili v. Belgium*, 13.12.2016, Application n. 41738/10, par. 183, ove si rinviene, con riguardo alle problematiche di salute, il criterio per individuare i casi eccezionali in esame (nell'eventualità di un rimpatrio il soggetto deve ritrovarsi esposto «to a serious, rapid and irreversible decline in his or her state of health resulting in intense suffering or to a significant reduction in life expectancy»; cfr. Corte EDU, *MP*, par. 40, *infra*), lievemente meno rigoroso rispetto a quello di *D.* e di *N.* (non occorre più essere malati terminali o gravissimi) ma, nondimeno, stringente; Corte EDU, *Hristozov and Others v. Bulgaria*, 13.11.2012, Application nn. 47039/11 e 358/12, par. 111, in cui la Corte spiega che la norma contenuta nell'art. 3 CEDU «may be described in general terms as imposing a primarily *negative obligation on States to refrain from inflicting serious harm on persons within their jurisdiction*» (c.a.); Corte EDU, *Tanăse v. Romania*, 25.6.2019, Application n. 41720/13, par. 121, caso per il quale si è precisato che se, per un verso, l'assenza di un'intenzione «cannot conclusively rule out a finding of a violation of Article 3» (par. 122), per altro verso l'applicazione della disposizione, pur dovendo includere più fattori, presuppone «that the treatment to which the victim was “subjected” was the consequence of an intentional act» (c.a.) (par. 121). I giudici, inoltre, spiegano che il “trattamento” considerato dall'art. 3 «is in essence, albeit not exclusively, *characterised by an intention to harm, humiliate or debase an individual*» (c.a.). La Corte EDU, infine, pur rammentando l'esistenza di due pronunce in cui il requisito dell'intenzionalità non era stato ritenuto necessario (Corte EDU, *Kraulaidis v. Lithuania*, 8.11.2016, Application n. 76805/11, par. 57; Corte EDU, *Mažukna v. Lithuania*, 11.4.2017, Application n. 72092/12, par. 81), ha ritenuto che l'interpretazione corretta della norma sia quella fatta propria dal (ben più corposo) *case law* precedente a dette decisioni e frutto di «a number of successive Grand Chamber judgments» (una parziale rassegna viene offerta al par. 119).

201. CGUE, *C. K. and Others v. Republika Slovenija*, 17.2.2017, Causa C 578/16 PPU, par. 74; CGUE, *Mohamed M'Bodj v. État belge*, 18.12.2014, Causa C-542/13, parr. 35-36 – poi richiamata anche da CGUE, *MP v. Secretary of State for the Home Department (United Kingdom)*, 24.4.2018, Causa C-353/16, par. 51 – ha escluso che la privazione di cure mediche conseguenza di carenze oggettive o strutturali del sistema sanitario possa integrare i presupposti per il riconoscimento della protezione sussidiaria «lettera b».

202. N. Bürli, *Grand Chamber limits the scope of Article 3 for non-state ill-treatment*, 3.9.2019, strasbourgobservers.com.

203. Corte EDU, *N.*, par. 44, con espresso richiamo a CEDU, *Soering* cit., par. 89; cfr. CEDU, *Paposhvili* cit., par. 78.

204. L'art. 15, lett. b), DQ è stato costruito sul modello dell'art. 3 CEDU e a esso «sostanzialmente corrisponde», secondo quanto affermato in CGUE, sent. *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, 17.2.2009, Causa C-465/07, par. 28.

CEDU²⁰⁵. In ogni caso, come rilevato in dottrina, la formulazione dell'art. 8 DQ consente una non trascurabile variabilità decisoria²⁰⁶.

A “discolpa” delle *Linee guida* CNA, bisogna dire che la Corte di Strasburgo, in alcune pronunce, ha qualificato come “ragionevole” il ricollocamento interno in aree del Paese d’origine in cui non veniva ravvisato un rischio di violazione dell’art. 3 CEDU, senza fare della ragionevolezza del ricollocamento un requisito separato dall’assenza di rischi di violazione dell’art. 3 CEDU²⁰⁷.

7.3. L’art. 8 CEDU

Adoperando il criterio di ragionevolezza occorre anche sincerarsi che non vi sia, in caso di rimpatrio, un rischio di violazione dell’art. 8 CEDU²⁰⁸. In linea di principio un rischio effettivo di violazione grave di questa disposizione, se riconducibile all’art. 1, lett. A, co. 2 CG, può legittimare il riconoscimento dello *status* di rifugiato, rientrando quindi nel test di rilevanza; esclusa tale ipotesi, un rischio di violazione *par ricochet* dell’art. 8 CEDU può, comunque, rendere illegittimo il *refoulement*²⁰⁹. Nell’ambito di applicazione dell’art. 8 CEDU, oltretutto, rientra l’importante diritto all’abitazione – rispetto al quale il “Core Obligations Approach” offre utili indicazioni di dettaglio, sia pur con riferimento all’art. 11 del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali*²¹⁰ – anche se il *case law* della Corte di Strasburgo pone, al momento, limiti significativi, richiedendo la preesistenza dell’edificio²¹¹.

Le *Linee guida* UNHCR del 2003, pur non essendo risolutive sul punto, chiedono condizioni complessive, nell’IPA, che consentano una «vita relativamente normale nel

205. UKHL, *AM (Sudan) v. Secretary of State for the Home Department*, 14.11.2007, Baroness Hale of Richmond, parr. 26-29.

206. Così J.M. Lehmann, *op. cit.*, p. 169, secondo cui la linea di demarcazione fra criterio di ragionevolezza e obbligo di *non-refoulement* discendente dall’art. 3 CEDU non è chiara, «given that the ‘reasonably be expected to settle’ requirement leaves considerable room for interpretation». L’A., comunque, è dell’avviso che il rischio di (tortura e) di trattamenti inumani o degradanti, data la sovrapponibilità dell’art. 3 CEDU all’art. 15, lett. b), DQ, debba rimanere oggetto dell’analisi di rilevanza anziché di quella di ragionevolezza.

207. Ciò è stato rilevato, per es., da J.M. Lehmann, *op. cit.*, p. 182.

208. Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida* cit., p. 7.

209. Così, per esempio, A. Del Guercio, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 141. Possibilista pure N. Mavronicola, *op.cit.*, p. 166, la quale però avverte che lo Stato di residenza può, a fini di espulsione, addurre il test di proporzionalità di cui all’art. 8, co. 2, CEDU (cfr. Corte EDU, *Boultif v. Switzerland*, 2.11.2001, Application n. 54273/00, parr. 42 ss.). Non pare, invece, controversa la possibilità che l’art. 8 CEDU rilevi ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato (così es. G.S. Goodwin-Gill – J. McAdam, *op. cit.*, p. 72, secondo cui, pur non dovendone subordinare il concetto all’incerta categoria dei diritti “inderogabili”, si ha “persecuzione” in caso di violazione di diritti «essential to the maintenance of the integrity and inherent human dignity of the individual», fra i quali «oppression, discrimination, or harassment of a person in his or her private, home, or family life»).

210. CESCR, *General Comment n. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, 13.12.1991, par. 8. Si precisa inoltre, al par. 9, che «the right to adequate housing cannot be viewed in isolation from other human rights contained in the two International Covenants and other applicable international instruments», fra cui «the concept of human dignity and the principle of non-discrimination».

211. Sul punto Corte EDU, *Guida all’articolo 8 della Convenzione europea sui diritti dell’uomo. Diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza*, 31.8.2021, precisa che la protezione di cui all’art. 8 CEDU non è dovuta in relazione al mero immobile sul quale si intenda edificare un’abitazione (par. 425) e che là dove venga invocato il rispetto del proprio “domicilio” con riguardo a un bene che il ricorrente non ha occupato mai, o quasi mai, o nel caso in cui esso non sia stato occupato da molto tempo, è possibile che i legami con detto bene siano talmente attenuati da non rendere applicabile la disposizione (par. 426).

contesto del Paese interessato»²¹², non diversamente da quanto fa la CNA sia nella circolare sull'IPA del 2019 che nelle successive *Linee guida*²¹³. Sul presupposto di un esame pur sempre individualizzato, di solito per i richiedenti protezione internazionale la disponibilità di una dimora tendenzialmente stabile costituisce fattore di normalità, ma né l'UNHCR né la CNA si esprimono in merito, né chiariscono se per i Paesi in via di sviluppo si possa o perfino si debba fare riferimento a una nozione "relativistica" di normalità, dunque diversa da una in linea di massima pertinente per i Paesi cd. "avanzati". Lo precisa, al contrario, la dottrina, ove si assegna al decisore il compito di stabilire se il richiedente possa condurre, nell'IPA, una vita normale «given the specific country context»²¹⁴.

In che modo, però, dare concretamente rilievo al "contesto" del Paese considerato? Non è agevole offrire una risposta giuridicamente fondata. Si comprende per quale ragione, secondo Schultz, «UNHCR's yardstick for reasonableness, the claimant's ability to live a 'normal life' in the country of origin, contributes to the conceptual confusion»²¹⁵ e «the lack of clarity concerning the legal bases for UNHCR's reasonableness criteria, and their consequent lack of coherent application in state practice, has weakened this potentially inclusive framework for IPA application»²¹⁶.

8. Il modello delle *Michigan Guidelines*

Si sono esaminati gli aspetti problematici del criterio di ragionevolezza non per contestare alla radice la convinzione che esso costituisca «uno strumento giuridico utile» (pur «non derivando esplicitamente dal testo della Convenzione del 1951») ²¹⁷, ma per evidenziare come le variabili da considerare siano tali – per numero, intrinseca complessità, conseguenze positive o negative per il richiedente – da renderlo assolutamente impegnativo. È anche a causa di queste difficoltà che le *Michigan Guidelines* (1999) hanno proposto un diverso modello, volto a superare, in particolare, l'asserita mancanza di un fondamento normativo per il test di ragionevolezza, ricercandolo, anzitutto, nella CG²¹⁸.

Nel quadro della protezione internazionale di diritto UE, la necessaria ragionevolezza del ricollocamento trova ormai una specifica base normativa nell'art. 8 DQ. Continua, però, a essere controverso quali diritti possano venire in rilievo. Le obiezioni rivolte ai fautori del test s'incentrano soprattutto sul fatto che un eccesso di discrezionalità potrebbe far escludere l'esistenza di un'IPA sulla base di considerazioni "umanitarie", dunque non rigorose sul piano giuridico²¹⁹.

Un modello alternativo – variamente denominato: "protection-based framework", "internal protection framework", "protection-focused perspective", "protection-focused approach", "protection-based approach" ecc. – fa perno sulla "protection clause" dell'art. 1, lett. A, co. 2 CG, ponendo dunque rilievo sulla verifica dell'esistenza, nell'IPA, della protezione

212. Cfr. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale – "Alternativa di fuga o ricollocamento interni"* cit., par. 29.

213. Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida* cit., par. 5.

214. J. Schultz, *The Internal Protection Alternative* cit., p. 14.

215. *Ivi*, p. 100.

216. *Ivi*, p. 103.

217. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale – "Alternativa di fuga o ricollocamento interni"* cit., par. 23.

218. Per un'esposizione completa delle *Michigan Guidelines* sull'IPA, v. J.C. Hathaway, *The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative*, in *Michigan Journal of International Law*, Vol. 21, pp. 131-141, Fall 1999, riedito in IARLJ, 4th Conference, October 2000, Berne, Switzerland, *The Changing Nature of Persecution*, pp. 182-191.

219. Cfr. J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., p. 401.

statale o interna²²⁰, sia pur in relazione a diritti (almeno in parte) diversi da quelli che vengono in rilievo nell'analisi dei requisiti d'inclusione per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Esso, quindi, è legato sia alla concezione surrogatoria della protezione internazionale, sia allo "Human Rights Framework", dei quali in precedenza, non a caso, si sono ricordati i tratti essenziali. A differenza di questi ultimi, tuttavia, tale proposta ermeneutica non ha avuto successo, mentre il modello UNHCR incentrato sulla ragionevolezza, oltre a essere stato inserito nel testo dell'art. 8 DQ, viene adoperato dalla quasi totalità degli Stati parte della CG.

Nelle *Michigan Guidelines* (1999) si afferma che, allo scopo di definire «the irreducible core content of affirmative protection in the proposed site of internal protection», vi sono buoni argomenti per fare riferimento a una serie di «widely recognized international human rights»²²¹. Poiché la CG non assegna ai rifugiati la titolarità di qualsiasi diritto fondamentale, il ventaglio dei diritti pertinenti viene ristretto a quelli affermati negli artt. 2-33²²², dei quali è titolare il rifugiato formalmente riconosciuto tale e da intendere non in termini assoluti ma «effectively mandating a general duty of non-discrimination as between refugees and others»²²³.

Secondo le *Michigan Guidelines* tali diritti devono ("simmetricamente", si potrebbe dire) essere riconosciuti anche nel Paese (in *tutto* il Paese) d'origine del richiedente. Se – si argomenta – l'applicazione di un'IPA presuppone che il soggetto non vi abbia un ben fondato timore di persecuzione, non è illogico che l'individuazione dell'area transiti dalla verifica del rispetto dei diritti del rifugiato – e, pertanto, dei corrispondenti obblighi dello Stato d'accoglienza – affermati negli artt. 2-33 CG. Altrimenti detto: la legittimità dell'IPA è data dal rispetto di diritti – quelli di cui agli artt. 2-33 CG – *comunque* riconducibili a un obbligo di protezione statale, con la peculiarità, non certo trascurabile, che l'obbligo ricade non sullo Stato d'asilo ma su quello d'origine del richiedente.

Gli AA., secondo i quali un simile modello analitico «provides a legally solid and contextualized assurance of durable protection»²²⁴, si dicono consapevoli di un suo (a ben guardare evidente) fattore di debolezza, ossia il fatto che il riconoscimento dello *status* di rifugiato richieda l'*alienage*; precisano, tuttavia, come non sia necessaria un'applicazione rigida o letterale degli artt. 2-33 CG, i quali fungono solo da "ispirazione"²²⁵. Hathaway, d'altra parte, è del parere che il concetto di persecuzione si sia modificato – dall'adozione della CG in avanti – in conseguenza delle mutazioni esponenziali attraversate dall'IHRL²²⁶, pertanto i diritti dei rifugiati discendono oggi sia dalla CG, sia dai «general standards of

220. Chao Yi, *New Zealand's Approach* cit., pp. 255-256.

221. *The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative* cit., par. 21.

222. *Ivi*, par. 21. Le *Michigan Guidelines* prendono in considerazione gli artt. 2-33 CG, così come J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit. L'art. 2 CG, tuttavia, non riconosce diritti al rifugiato, al contrario gli impone obblighi: è rubricato "General obligations" e prevede che «Every refugee has duties to the country in which he finds himself, which require in particular that he conform to its laws and regulations as well as to measures taken for the maintenance of public order». L'art. 34, inoltre, sancisce anch'esso un diritto del rifugiato, seppur di natura almeno in parte "programmatica": rubricato «Naturalization», esso prevede che «The Contracting States shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of refugees».

223. *The Michigan Guidelines* cit., par. 21; J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., p. 408.

224. J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., p. 409.

225. *Ivi*, p. 409.

226. J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law* cit., p. 84.

international human rights law»²²⁷. Se gli obblighi statali imposti dalla CG rimangono cruciali (dato che l'IHRL talora non riconosce alcuni diritti propri della condizione di rifugiato), al contempo l'IHRL aggiunge «a significant number of rights to the Refugee Convention»²²⁸.

Ci si avvede subito, tuttavia, di come impostando il problema in questi termini i presupposti e le finalità da cui si era partiti, in particolare la ricerca di un fondamento giuridico chiaro e solido e l'intento di ridurre e contenere la discrezionalità del decisore, non riescano più a giustificare il rigetto del criterio di ragionevolezza²²⁹. Opportunamente Hathaway e Foster riconoscono come anche adottando quest'ultimo si possano produrre «positive protection results for asylum seekers», anzi nelle mani di «experienced and thoughtful decision makers» – si scelga il modello delle *Michigan Guidelines* o quello improntato alla ragionevolezza – «the results will be largely the same»; la differenza nel ricorso all'uno o all'altro consisterebbe in ciò: che il primo, grazie al suo «more solid footing in international refugee law», favorirebbe «rights-regarding determinations of the reality of internal protection»²³⁰. Né i diritti previsti dagli artt. 2-33 CG, né quelli emergenti dall'IHRL, tuttavia, assumono, in blocco, la stessa importanza per qualsiasi richiedente protezione, dovendo il decisore riferirli correttamente allo specifico richiedente la cui domanda venga, di volta in volta, esaminata. L'IHRL, oltretutto, costituisce un catalogo di diritti ai quali corrispondono obblighi statali sia negativi che positivi²³¹.

Il modello proposto dalle *Michigan Guidelines* sconta, però, almeno altri due problemi di fondo.

Il primo è che agli artt. 2-33 la CG chiarisce quali diritti e benefici gli Stati debbano garantire ai rifugiati per evitare le disparità di trattamento generate dalle (peraltro note) dinamiche di ostilità/esclusione che la presenza di qualsiasi straniero, privo della cittadinanza del Paese d'asilo, porta quasi inevitabilmente con sé. Tali norme, in altri termini, non fanno alcun riferimento alla protezione dal rischio di atti persecutori²³². Poiché hanno il fine di tutelare lo straniero dal mancato possesso della cittadinanza del Paese d'asilo, «[i]t would not make sense to look to these rights for guidance when considering the situation of citizens in their country of origin»²³³.

Il secondo è che gli Stati firmatari non hanno assunto l'obbligo di astenersi dal rinviare il richiedente nel Paese d'origine qualora, in questo, vi sia un rischio di violazione degli artt. 2-33 CG, essendo invece vincolati al rispetto del principio di *non-refoulement* come formulato

227. *Ivi*, p. 173.

228. *Ibidem*.

229. Rimarca opportunamente Chao Yi, *New Zealand's Approach* cit., p. 263, che «[t]he distinction between the Internal Protection framework and the Relevance/Reasonableness framework will cease to exist if human rights standards operate as "inspiration" instead of strict legal criteria or only constitute one of the many factors that decision makers should consider in determining whether minimum affirmative protection is provided in the place of relocation. This is because consideration of human rights has always been a part of the reasonableness test».

230. *Ibidem*.

231. Gli stessi AA., d'altro canto, non ignorano che la costruzione del concetto di protezione non solo come assenza di rischio ma anche come obbligazione positiva in carico allo Stato («some affirmative defence or safeguard») sconti «very little conceptual clarity as to the method by which the essential content of protection might be defined» (J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., p. 405).

232. Bríd Ni Ghráinne, *The Internal Protection Alternative Inquiry and Human Rights Considerations* cit., p. 15.

233. *Ivi*, p. 16. È, pertanto, da rigettare l'opinione di J.M. Lehmann, *op. cit.*, p. 171, secondo il quale la funzione surrogatoria della protezione internazionale giustifica il fare riferimento, anche quando si applichi l'IPA, ai diritti riconosciuti dagli artt. 2-34 CG, poiché essi «are among the primary standards of surrogate international protection».

nell'art. 33²³⁴, disposizione che menziona solo un rischio di persecuzione analogo a quello affermato nell'art. 1.

9. IPA e sfollati interni

La dottrina si è chiesta se e quali analogie esistano tra la condizione dei rifugiati e quella degli sfollati interni ("Internally Displaced Persons": IDPs). Storey è dell'idea che i *Guiding Principles on Internal Displacement*²³⁵ «would be a logical standard by which to measure human rights in a proposed IPA»²³⁶ e che, dopotutto, se un soggetto è costretto al ricollocamento interno, «he or she will become internally displaced»²³⁷.

Si tratta di opinione poco persuasiva. Occorre, però, distinguere il test di rilevanza da quello di ragionevolezza.

In merito al primo, la CG ha per oggetto «the fact of being stranded outside one's country without the formal protection that comes from being the national of a particular state»²³⁸. È vero che gli IDPs necessitano di assistenza per esercitare i diritti di cui, in quanto cittadini, sono titolari, ma nella sostanza essi sono «indistinguishable from other (non-displaced) internal human rights victims»²³⁹. La CG, pertanto, non dovrebbe essere utilizzata «as a backdoor to provide international protection» agli sfollati interni, i quali non vengono presi in considerazione nemmeno nei lavori preparatori del Trattato²⁴⁰. Se per un verso, inoltre, i diritti dei rifugiati possono conoscere limitazioni (e, dunque, ragionevoli disparità di trattamento) rispetto a quelli dei cittadini del Paese d'asilo, i diritti degli IDPs devono (tendenzialmente) essere gli stessi di qualsiasi altro cittadino del Paese considerato²⁴¹. Infine, se e in quale misura vi sia violazione dei diritti umani degli sfollati interni «remains a question for further research, as the prohibition of internal displacement has not yet been firmly established in general international law»²⁴².

Insomma, l'ambito d'applicazione della CG «does not include internally displaced persons»²⁴³. L'analogia tra IDPs e possibili ricollocati in applicazione dell'IPA, pertanto, non ha fondamento nella *Convenzione*.

Valutazioni diverse vanno fatte, invece, con riguardo al test di ragionevolezza. In *AH (Sudan)* la House of Lords (Baroness Hale of Richmond) osservava che sebbene, come affermato in *Januzi*, la legittimità dell'IPA non può essere preclusa dalla constatazione che lo straniero sarebbe costretto a condurvi una vita qualitativamente inferiore rispetto a quella

234. Così R. Marx, *op. cit.*, p. 203.

235. Cfr. W Kälin, *The Guiding Principles on Internal Displacement - Introduction*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 10, n. 3, 1998; Id., *Guiding Principles on Internal Displacement Annotations*, Studies in Transnational Legal Policy, n. 38, The American Society of International Law, Washington DC, 2008.

236. H. Storey, "From Nowhere to Somewhere" cit., p. 11.

237. *Ibidem*.

238. M. Barutciski, *Tensions Between the Refugee Concept and the IDP Debate*, in *Forced Migration Review*, n. 3/1998, p. 12.

239. J.C. Hathaway – M. Foster, *The Law of Refugee Status* cit., p. 21, nt. 33.

240. Bríd Ni Ghráinne, *The Internal Protection Alternative Inquiry* cit., p. 15. Secondo J.C. Hathaway, The Ethics Centre, *James C. Hathaway on the 1951 Refugee Convention*, 22.6.2017, YouTube, «the reason the refugee Convention focuses on those who are outside is because those are the people to whom we have unimpeded access, these are the people who can claim rights, not just ask for charity. They can claim rights because they're within our power to help. If you get outside of your own State, you're always within the capacity of the world to reach».

241. Bríd Ni Ghráinne, *The Internal Protection Alternative Inquiry* cit., p. 16.

242. H. Storey, "From Nowhere to Somewhere" cit., p. 11.

243. G. Goodwin-Gill, *The International Law of Refugee Protection* cit., p. 45.

per lui disponibile nel Paese d'accoglienza²⁴⁴, il fatto che le condizioni in detta zona non sarebbero, per il soggetto interessato, peggiori di quelle che vi affrontano gli IDPs non è argomento valido per applicare l'istituto, poiché ciò non solo istituirebbe un confronto con i soggetti (gli IDPs) che, verosimilmente, si trovano nelle peggiori condizioni possibili (sicché ipotizzare circostanze ancora peggiori sarebbe una mera astrazione, se non un nonsenso), ma si fonderebbe sull'equiparazione tra il concetto di "unduly harsh" con il trattamento vietato dall'art. 3 CEDU, applicando quindi uno standard eccessivamente rigoroso. Anche da questa prospettiva, dunque, si coglie la già evidenziata erroneità del riferire l'art. 3 CEDU al criterio di ragionevolezza.

10. Il peggioramento della qualità della vita in seguito al ricollocamento interno

10.1. Lavoro

Se a rendere illegittima l'IPA in applicazione del criterio di ragionevolezza non è il rischio di violazione di *qualsiasi* diritto soggettivo del richiedente, occorre chiedersi se sia possibile applicare l'istituto nel caso in cui, in seguito al ricollocamento, egli possa sperimentare un peggioramento della qualità della vita. Si è già detto dell'eventualità che, nell'IPA, l'interessato vada incontro a un rischio di violazione dell'art. 3 CEDU e delle difficoltà connesse alla relativa analisi. Possono darsi, però, altre situazioni assai complesse, comunque sfuggenti, in grado di rendere le valutazioni del decisore altamente discrezionali.

Che nell'IPA debba essere assicurato un complessivo livello di tutela dei diritti umani (dal quale, evidentemente, discende pure la qualità della vita *lato sensu* intesa) *non inferiore* a quello della dimora abituale non è richiesto né dall'art. 8 DQ, né dalle *Linee guida* UNHCR, né infine dalle *Linee guida* CNA. Sul punto si conviene anche in dottrina²⁴⁵. Nell'IPA, tuttavia, il richiedente dovrà, almeno in una certa misura, "reinventarsi", in un contesto non necessariamente ostile (altrimenti l'IPA sarebbe irragionevole, se non irrilevante) ma, nondimeno, potenzialmente non del tutto favorevole.

S'immagini un individuo il quale, per ragioni oggettive discendenti dal contesto socio-economico ivi esistente, nell'IPA si ritrovi costretto a ricercare o a svolgere un'attività lavorativa estranea alla propria formazione e/o esperienza professionale. Ciò non gli precluderebbe un'esistenza apparentemente "normale", se al lavoro (retribuito) viene assegnata l'esclusiva finalità del sostentamento, ma lo porrebbe in una situazione grama sul piano psicologico, non potendo più il lavoro costituire, in tal caso, anche uno strumento per esprimere la propria personalità, come esso viene sovente inteso in Occidente pure da norme vigenti. Al contempo, non è un mistero che pure in Occidente spesso non si ha la possibilità di svolgere un lavoro in linea con le proprie aspirazioni o almeno con i propri studi. Per tale ragione è arduo ritenere irragionevole un'IPA solo perché il richiedente vi incontrerebbe difficoltà nello svolgimento di un'attività appagante. Si osserva, al riguardo, che «[I]ack of

244. UKHL, sent. *Januzi* cit., parr. 45-46.

245. J.M. Lehmann, *op. cit.*, p. 175, secondo cui «the fact that the living conditions in the proposed alternative area of the country of origin are worse than those in the home area does not in and of itself mean that this area is not a *protection alternative*».

access to government employment is not persecution, even if the only other available positions pay less and offer fewer opportunities for advancement»²⁴⁶.

Può, tuttavia, prospettarsi il caso in cui presso la dimora abituale l'attività lavorativa del richiedente fosse soddisfacente e ben retribuita e nel Paese d'accoglienza il medesimo abbia buone probabilità di trovare un lavoro, o perfino lo abbia già trovato, coerente con il proprio bagaglio professionale e con retribuzione adeguata, là dove nell'IPA sarebbe verosimilmente costretto a subire, da questo punto di vista, un *grave* peggioramento (si pensi a un affermato avvocato, medico, accademico, ingegnere il quale, in seguito al rimpatrio, fosse costretto a lavorare come contadino o venditore ambulante, a prescindere dal possibile guadagno). Il rimpatrio, in un'eventualità del genere, andrebbe considerato irragionevole sotto il profilo della violazione del diritto al lavoro²⁴⁷.

Sarebbe, al contrario, legittima un'IPA che non implicasse modifiche radicali del quadro lavorativo: si pensi a un soggetto il quale, fino all'espatrio, si fosse sostenuto facendo il pastore nomade e venga rinvio in un'area in cui sarebbe costretto a scegliere tra l'attività di agricoltore e quella di allevatore stanziale.

A ogni modo, non si può evitare di restringere le ipotesi di violazione del diritto al lavoro alle situazioni peggiorative che siano conseguenza del ricollocamento. In caso contrario, oltre a disattendere la necessaria individualizzazione dell'esame della domanda, si finirebbe per transitare indebitamente da un'analisi avente a oggetto una richiesta di protezione internazionale a una riguardante il complessivo rispetto dei diritti umani nel Paese d'origine.

Nell'ipotesi in cui, invece, il richiedente rischiasse un sostanziale e serio scadimento lavorativo per motivi riconducibili all'art. 1, lett. A, co. 2 CG, non si dovrebbe più valutare la ragionevolezza del ricollocamento ma l'esistenza di un rischio di atti persecutori, dunque la sua rilevanza²⁴⁸.

10.2. Condizioni economiche

Il possibile degradarsi delle condizioni di vita in seguito al ricollocamento interno include un più generale peggioramento delle condizioni economiche. È vero – spiega l'UNHCR nell'*Overview* del 1995 – che «[q]uestions of an economic nature (...) are not centrally relevant to the availability of protection», ma «in the case of *an inability to survive* elsewhere in the country, this will provide a compelling reason to grant international

246. International Association of Refugee Law Judges – IARLJ, Human Rights Nexus Working Party Paper, K. Jastram – A. Mactavish – P. Mathew, *Violations of Socio-economic Rights as a Form of Persecution and as an Element of Internal Protection*, prepared Sept. 2008 for the IARLJ 8th World Conference, Jan. 2009, Cape Town, p. 8.

247. L'art. 4 della Costituzione italiana afferma che ogni cittadino ha il dovere di svolgere «secondo le proprie possibilità e la propria scelta» (c.a.) un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società; l'art. 23, co. 1, della *Dichiarazione universale dei diritti umani* afferma che ogni individuo «ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro» (c.a.); l'art. 6, co. 1, del *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* stabilisce che il diritto al lavoro «implica il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto o accettato» (c.a.); l'art. 15 della *Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli* (1981) afferma il diritto di ogni individuo «di lavorare in condizioni eque e soddisfacenti» (c.a.).

248. A parere di J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status* cit., p. 123 si avrebbe una violazione degli artt. 6 e 7 del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali* (posto di poter ricondurre la situazione materiale a un intento discriminatorio per i motivi indicati nell'art. 1, lett. A, co. 2 CG) «where an individual is prevented from securing any employment, where the only work which she is permitted to access is, for example, of an extremely dangerous nature or grossly out of keeping with her qualifications and experience» (c.a.).

protection» (c.a.)²⁴⁹. Sarebbe, dunque, irragionevole, «anche dal punto di vista dei diritti umani», costringere lo straniero rimpatriato a condurre un'esistenza che ne metta a repentaglio la sussistenza²⁵⁰. In altre parole, il diritto alla vita²⁵¹ ha – nella cornice teorica dell'interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani²⁵² – pure una dimensione socio-economica, non riducendosi al diritto di non essere uccisi deliberatamente²⁵³. Il diritto alla sussistenza, pertanto, è riconducibile non solo all'art. 2 CEDU ma anche all'art. 3 CEDU²⁵⁴ e all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU (1952)²⁵⁵, sulla base di presupposti specifici.

In dottrina si ravvisano gli elementi essenziali del concetto di “adeguatezza”, in relazione ai “subsistence rights”, nella *disponibilità* (sia quantitativa che qualitativa), nell'*accessibilità* (fisica, legale ed economica) e nell'*accettabilità* (culturale e sulla base del genere di appartenenza)²⁵⁶. Sempre in dottrina si conviene che l'abbassamento della qualità della vita conseguente al rimpatrio non è, di norma, sufficiente per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, a meno che le condizioni di disagio economico, tali da mettere a repentaglio la stessa sopravvivenza, siano esito del ricollocamento interno²⁵⁷. Tale ultimo aspetto non sembra avere ricevuto particolare attenzione: ai fini, infatti, del riconoscimento dello *status* di rifugiato in relazione a un *claim* socio-economico, non è richiesto che la condotta persecutoria possa creare un pericolo per la sussistenza della vittima²⁵⁸ – sebbene in giurisprudenza (anche europea) si sia non di rado opinato diversamente – sicché il più stringente requisito richiesto per l'IPA pare doversi giustificare con la non-riconducibilità, perlomeno in via diretta, di detto pericolo al rischio di subire persecuzioni.

Sempre in dottrina si rileva un ampio consenso circa il fatto che qualora la permanenza nell'IPA comporti «economic annihilation, utter destitution or existence below a bare

249. UNHCR, *An Overview* cit., p. 65.

250. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale – “Alternativa di fuga o ricollocamento interni”* cit., par. 29.

251. G.S. Goodwin-Gill – J. McAdam, *op. cit.*, p. 648: «The right to life is inextricably connected to other human rights, such as the right to an adequate standard of living and the right not to be deprived of a means of subsistence».

252. Sul punto v. Corte EDU, sent. *Airey v. Ireland*, sent. 9.10.1979, Application n. 6289/73. Par. 26; I. Leijten, *op. cit.*, p. 69 ss.

253. Così in Corte EDU, sent. *Nencheva et Autres v. Bulgaria*, 18.6.2013, Application n. 48609/06, par. 105: «La Cour rappelle que la première phrase de l'article 2, qui se place parmi les articles primordiaux de la Convention en ce qu'il consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe, impose à l'Etat l'obligation non seulement de s'abstenir de donner la mort “intentionnellement”, mais aussi de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction» (c.a.). Si tratta di diritto che può, però, essere fatto valere solo a certe condizioni: devono esservi una condizione di vulnerabilità (e la sua conoscenza da parte dello Stato) e la dipendenza dall'intervento statale per la propria sopravvivenza (*ibid*).

254. V. Corte EDU, sent. *M.S.S. c. Belgium and Greece* cit., in cui si afferma che nel caso in cui il soggetto sia «wholly dependent on State support» (par. 253) – come accade ai richiedenti protezione internazionale privi di risorse proprie – e l'inazione dello Stato lo costringa a vivere per strada senza che egli riesca a soddisfare nemmeno i bisogni essenziali, la situazione è incompatibile con il necessario rispetto della dignità umana, in violazione non solo delle norme UE sull'accoglienza dei richiedenti asilo ma pure dell'art. 3 CEDU (v. pure par. 263).

255. V. Corte EDU, *Stec and Others v. UK*, 6.7.2005, Decision as to the admissibility of Applications nn. 65731/01 e 65900/01, par. 51, ove si è chiarito che il welfare (non contributivo) può rientrare tra i «possessions» tutelati dall'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU (1952) – ai sensi del quale «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni» – nel caso di un soggetto che da esso sia «completely dependent for survival» e abbia «an assertable right under domestic law to a welfare benefit».

256. W. Kälin – J. Künzli, *The Law of International Human Rights Protection*, OUP, 2019 (1° ed. 2009), p. 291.

257. G. de Moffarts, *op. cit.*, p. 132.

258. Così M. Foster, *op. cit.*, p. 123 ss. L'A. osserva che «[t]he requirement that economic-related harm constitute a threat to life in order to amount to 'persecution' is inconsistent with very well-established authority that holds that persecution is not restricted to those cases where life or freedom is at risk» (pp. 131-132).

subsistence level (*Existenzminimum*) or deny ‘decent means of subsistence’», il ricollocamento interno dev’essere ritenuto non ragionevole²⁵⁹. Si tratta di quella situazione definita di «povertà assoluta» dalle Nazioni Unite, caratterizzata da «severe deprivation of basic human needs, including food, safe drinking water, sanitation facilities, health, shelter, education and information» e che può essere provocata non solo da carenza o mancanza di reddito ma anche da ostacoli di altra natura all’accesso a tali servizi²⁶⁰.

L’IPA, dunque, è legittima se il soggetto, anzitutto, è in grado di procurarsi i mezzi minimi per sopravvivere. La possibilità, però, non solo di sussistere ma di condurre una vita *normale*, da cui pure la legittimità dell’IPA è data, dipende dall’accesso a ulteriori beni e servizi. Non sembra possa aversi una vita normale qualora risulti preclusa la possibilità di accedere a un tenore di vita adeguato, che è tale nella misura in cui consenta la sussistenza senza sforzi eccessivi e senza dipendere costantemente o sovente dall’aiuto altrui. Si tratta, oltretutto, di un diritto consacrato sul piano internazionale²⁶¹.

Per l’UNHCR «un semplice abbassamento degli standard di vita o un peggioramento dello status economico potrebbero non essere sufficienti per classificare la zona proposta come irragionevole»²⁶². È, quindi, necessario individuare una soglia al di sotto della quale l’eventuale abbassamento andrebbe ritenuto inaccettabile. Non si tratta, però, di operazione che possa essere compiuta *a priori*. In giurisprudenza si è, talvolta, evidenziato come fra le ragioni che ostacolano il riconoscimento dello *status* di rifugiato sulla base della vulnerabilità socio-economica vi sia la natura relativa del concetto di povertà, il quale assume contenuti diversi a seconda del Paese e del contesto considerato. Quand’è, allora, che si conduce una «vita relativamente normale» in relazione a un determinato Paese?

Non è semplice rispondere. L’Alto Commissariato offre l’esempio di un’esistenza priva di una «rete informale di sicurezza sociale»²⁶³, criterio ad applicazione generale ma dai contenuti vaghi a dispetto della centralità che a esso l’UNHCR assegna nell’analisi di ragionevolezza²⁶⁴, e da ricondurre pur sempre, in primo luogo, al requisito della sussistenza. Si può, in ogni caso, caldeggiare un esame olistico, oltre che sempre individualizzato: occorre, cioè, verificare se nell’area individuata mancherebbe la possibilità di vivere senza patimenti psicofisici eccessivi «given the particular circumstances of the individual concerned (language, knowledge, education, skills, previous stay or employment there, local ties, sex, civil status, age and life experience, family responsibilities, health; available or realisable assets, and so forth)»²⁶⁵.

10.3. Refoulement “indiretto”

Si è detto che riuscire a non morire di stenti non equivale a condurre una vita normale (o “dignitosa”). Nella circolare del 2019 sull’IPA la CNA afferma che il ricollocamento non sarebbe ragionevole qualora il richiedente si trovasse ad affrontare difficoltà oggettive non

259. H. Storey, *The Internal Flight Alternative Test: The Jurisprudence Re-examined*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol, 10, n. 3, 1998, p. 516.

260. United Nations, *Report of the World Summit for Social Development*, Copenhagen, 6-12.3.1995, p. 38.

261. Art. 25 della *Dichiarazione universale dei diritti umani*; art. 11 del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali* del 1966.

262. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale – “Alternativa di fuga o ricollocamento interni”* cit., par. 29.

263. *Ibidem*.

264. UNHCR, RRNE, *Assessment of Finnish Immigration Service* cit., p. 9: «Existence of support networks is crucial in the reasonableness test».

265. United Nations, *Report of the World Summit* cit., p. 38

solo nel procurarsi un alloggio o beni di prima necessità per sé e per la propria famiglia, ma anche nell'accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione (oltre che al lavoro)²⁶⁶. Ostacoli del genere, tuttavia, non necessariamente attengono alla sola ragionevolezza, potendo assumere rilievo in termini di nesso *indiretto* con l'art. 1, lett. A, co. 2, CG.

Viene, in merito, adoperata la locuzione “*indirect refoulement analysis*” poiché il rischio di violazione, nell'IPA, di importanti diritti può non essere riconducibile a un motivo di persecuzione ma, ciò nonostante, indurre lo straniero (se non in termini di vera e propria coercizione, quantomeno di forte sollecitazione) a fare ritorno nella dimora abituale. La zona sicura, per esempio (ma si tratta di un esempio assai pregnante), potrebbe essere di dimensioni così ridotte da impedirgli di godere della libertà di spostamento all'interno del territorio statale – consacrata nell'art. 12 del *Patto sui diritti civili e politici*, oltre che dall'art. 13, comma 1, della *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948 – e da spingerlo, pertanto, a uscirne²⁶⁷.

In tale ipotesi sarebbe illegittimo un diniego della protezione internazionale fondato sulla possibilità di rimpatriare lo straniero in un'IPA in cui questi non correrebbe, è vero, un rischio *diretto* di subire atti persecutori (o danni gravi), ma sperimenterebbe condizioni di disagio tale da essere sospinto a fare ritorno nella zona d'origine, dove si ritroverebbe nuovamente esposto al rischio di persecuzione (o di danno grave), il che concretizzerebbe, sia pur *indirettamente*, una violazione del divieto di respingimento²⁶⁸.

In dottrina sono state espresse perplessità sull'applicazione del concetto di *refoulement* “indiretto” all'IPA in quanto, tradizionalmente, esso ha avuto la finalità di evitare *refoulement* “a catena” tra Stati, non all'interno di un singolo Stato²⁶⁹. Ci sembra, tuttavia, che l'esigenza di evitare che il soggetto venga, di fatto, costretto ad abbandonare la presunta IPA per fare ritorno nell'area di dimora abituale meriti di ricevere analogo rilievo.

266. Commissione Nazionale per il diritto di asilo, circolare n. 6526/2019 cit., p. 5.

267. Non è, dunque, ammissibile destinare il richiedente a un'*enclave* dalla quale non possa allontanarsi o quantomeno temporaneamente distaccarsi se non a costo di mettere a rischio la propria sicurezza e nella quale, pertanto, si troverebbe di fatto confinato (cfr. J. Schultz, *The Internal Protection Alternative* cit., pp. 215-217). «Freedom of movement» affermano le *Michigan Guidelines on Refugee Freedom of Movement*, 2017, «is essential for refugees to enjoy meaningful protection against the risk of being persecuted, and enables them to establish themselves socially and economically as foreseen by the Convention relating to the Status of Refugees (“Convention”)». Come osserva A. Cassese, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 66, nell'interpretazione occidentale «la libertà di circolazione è connaturata ai concetti di libertà dell'individuo e di libertà di impresa, ma discende anche da un postulato essenziale: la persona umana ha potenzialità che deve essere libera di dispiegare e arricchire», sicché la libertà di movimento discende da una concezione «della persona umana come microcosmo in espansione, ricco di possibilità che necessitano di un ambiente circostante capace di farle fermentare e dischiudere». Al contempo, vi è la speculare necessità che l'IPA non sia eccessivamente ampia, quindi dai contorni indefiniti o vaghi, poiché ciò, da un lato, sarebbe indizio di un'analisi dell'esistenza dei requisiti per il ricollocamento non sufficientemente puntuale; dall'altro, oltretutto disattendendo il diritto di essere debitamente informati sull'area ipotizzata per il ricollocamento (*infra*), potrebbe non permettere all'interessato, sul piano dell'onere della prova, di confutare la persuasione dell'autorità decidente circa l'effettiva esistenza di un'IPA. UNHCR, RRNE, *Assessment of Finnish Immigration Service* cit., p. 4, nota come l'autorità amministrativa finlandese avesse individuato un'IPA nell'«Iraq meridionale» o nel «Governo Regionale del Kurdistan», con la conseguenza di lasciare «the area for internal flight very wide and unspecified».

268. J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., p. 403.

269. R. Marx, *op. cit.*, pp. 197-198.

11. L'IPA come causa di esclusione

L'IPA, generalmente, non viene considerata una causa di esclusione²⁷⁰, sebbene «sotto il profilo procedurale si estrinsechi in un diniego/rigetto della domanda»²⁷¹. La somiglianza forse maggiore con il meccanismo dell'esclusione deriva dalla necessità di valutarne l'esistenza solo dopo il riscontro, con esito positivo, dei requisiti d'inclusione in relazione alla dimora abituale. Secondo Lehmann un'altra analogia si rinviene nel fatto che la sua applicazione sia facoltativa; che l'onere della prova ricada sul decisore; che la sua legittima applicazione richieda requisiti ulteriori, dopo l'accertamento (nell'area individuata per il ricollocamento) dell'infondatezza del timore di persecuzione e della non-effettività del rischio di danno grave²⁷².

A tali più o meno lontane parentele si accompagnano, però, differenze non secondarie. Una di esse è che le importanti cause di esclusione di cui agli artt. 12 e 17 DQ sono state concepite dal legislatore UE per impedire al richiedente di strumentalizzare la protezione internazionale al fine di sottrarsi alla potestà punitiva del Paese d'origine. Non per nulla esse vengono dette "di non-meritevolezza", dato che la loro finalità non è punire il richiedente né tutelare la sicurezza o l'ordine pubblico del Paese d'asilo, ma proteggere la credibilità del sistema.

12. L'IPA come motivo di inammissibilità della domanda

Se si considera l'IPA una sorta di esame preliminare di ammissibilità della domanda di protezione, il suo concreto riscontro dovrebbe rendere superfluo l'accertamento della fondatezza del timore di persecuzione o dell'effettività del rischio di danno grave nella dimora abituale. Questa opzione ambisce, dunque, a un «more economic decision-making»²⁷³, ma ha avuto scarso successo per diverse ragioni.

In primo luogo, come rimarcano le *Michigan Guidelines*, la "realtà" della protezione interna, sia per la dimora abituale che per l'IPA, «can only be adequately measured on the basis of an understanding of the precise risk faced by an asylum-seeker» (c.a.)²⁷⁴. Nell'IPA, infatti, il timore o il rischio potrebbero ripresentarsi in funzione delle circostanze o degli eventi propri della dimora abituale e delle motivazioni del supposto agente persecutore o di danno ivi esistente²⁷⁵. In particolare, solo esaminando compiutamente – grazie a un esame individualizzato in cooperazione con il richiedente – la fondatezza del timore o l'effettività del rischio presso la dimora abituale è possibile fare davvero luce sulla reale capacità e volontà che avrebbe l'agente di persecuzione o di danno di individuare l'IPA, raggiungerla e ricrearvi la situazione di pericolo²⁷⁶.

In secondo luogo, l'IPA potrebbe venire meno in futuro e il soggetto trovarsi di nuovo costretto a chiedere la protezione internazionale: avere già accertato la fondatezza del timore/effettività del rischio presso la dimora abituale renderebbe, verosimilmente, inopportuno ipotizzare una seconda IPA e un secondo rimpatrio, poiché ciò costringerebbe

270. Cfr. A. Zimmerman – C. Mahler, *op. cit.*, p. 449.

271. Commissione nazionale per il diritto di asilo, circolare n. 6526/2019 cit., p. 3.

272. J.M. Lehmann, *op. cit.*, p. 150.

273. Così H. Storey, *"From Nowhere to Somewhere"* cit., p. 370.

274. *The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative* cit., par. 12.

275. Così anche l'EASO, *Practical guide on the application of the internal protection alternative* cit., p. 11.

276. Così, per esempio, Asylum Aid, *"Even if..." The use of the Internal Protection Alternative in asylum decisions in the UK*, 2014, p. 8.

il richiedente, di fatto, a un perdurante peregrinare all'interno del proprio Paese, circostanza poco compatibile con un effettivo godimento dei diritti e libertà conseguenti alla cittadinanza e indice di una protezione statale (o interna) assai fragile.

In definitiva, l'utilizzo dell'IPA «to deny access to refugee status determination, rather than situating it within the framework of the status determination analysis, is wrong (...) and has the potential seriously to distort refugee law»²⁷⁷.

13. Obbligatorietà dell'istruttoria a fini IPA

Nelle *Conclusioni di San Remo* si utilizzano espressioni che «could well be read by some States to mean that the test is not in fact an integral part of the refugee definition»²⁷⁸, ossia dalle quali sembra evincersi che la verifica dell'esistenza di un'IPA non sia un passaggio istruttorio obbligatorio. Tuttavia, «so far as refugee jurisprudence is concerned, it is long-settled that it is an integral part. If someone has a viable IFA, he is not a refugee»²⁷⁹.

L'art. 8 DQ è disposizione ad attuazione facoltativa, ma una volta che sia stata recepita, come devono comportarsi le autorità statali?

L'art. 32, co. 1, lett. b-ter, d.lgs. 25/2008 stabilisce che la CT «rigetta» (non, dunque, «può rigettare») la domanda in presenza di un'IPA, ma ciò, in sé, non sembra imporre per ogni domanda di protezione la ricerca di un'alternativa di protezione interna e l'applicazioni dei test di rilevanza e di ragionevolezza. Secondo le *Linee guida* UNHCR, come visto, qualora il rischio provenga dallo Stato l'eventuale verifica di un'IPA è opportuna solo se emerge *in modo chiaro* che il rischio di persecuzione proviene da un'autorità statale il cui potere sia limitato, anche solo di fatto, a una specifica area del Paese²⁸⁰. Oppure il richiedente può essere già rimasto vittima di gravi atti persecutori e avere, quindi, diritto al riconoscimento dello *status* per “motivi imperativi” ai sensi degli artt. 9, co. 2-bis, e 15, co. 2-bis, d.lgs. 251/2007 (i quali attuano, rispettivamente, gli artt. 11 co. 3 e 16 co. 3 DQ *recast*). Secondo le *Linee guida* UNHCR gli effetti di passate persecuzioni sul richiedente potrebbero rendere fortemente inopportuno un rimpatrio anche in assenza di un'attualità del rischio²⁸¹. Pure le *Linee guida* CNA invitano a considerare «l'eventuale persecuzione passata e i suoi effetti psicologici nel caso in cui, *sulla scorta di risultanze medico legali*, il richiedente sia esposto ad ulteriori traumi in caso di rientro anche in altra area del suo paese di origine» (c.a.)²⁸².

Tali raccomandazioni sono volte a garantire che nell'IPA il richiedente possa condurre una vita “normale” ed è per questo motivo che vengono inserite nel quadro dell'analisi di ragionevolezza. Sul piano giuridico, tuttavia, di nient'altro si discute se non dell'istituto delle cd. “compelling reasons”, il quale riflette un «general humanitarian principle» a tutela di richiedenti che abbiano subito «very serious persecution in the past and will therefore not cease to be a refugee, even if fundamental changes have occurred in his [or her] country of origin»²⁸³. Il principio – la cui giustificazione di fondo è, quindi, l'esistenza di una

277. UNHCR, *Relocating Internally* cit., n. 2.

278. H. Storey, “*From Nowhere to Somewhere*” cit., p. 366.

279. *Ibidem*.

280. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale – “Alternativa di fuga o ricollocamento interni”* cit., par. 13.

281. *Ivi*, p. 7.

282. Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida* cit., par. 5.1.

283. UNHCR, *Handbook* cit., par. 136; cfr. UNHCR, *Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the “Ceased Circumstances” Clauses)*, 2003, par. 20.

vulnerabilità personale – si trova consacrato nell’art. 1, lett. C, co. 5 CG, il quale prevede la cessazione dell’applicazione della *Convenzione* a meno che non vi siano «compelling reasons arising out from previous persecution». La sua applicazione precede l’eventuale ricerca di un’IPA, sicché pare erroneo, comunque fuorviante, ricondurlo al test di ragionevolezza.

Il richiedente, infine, può essere originario di un Paese interamente e notoriamente interessato da un conflitto armato riconducibile all’art. 15, lett. c), DQ, con la conseguenza di rendere superfluo il test di rilevanza.

14. Verifica collegiale dei requisiti d’inclusione

Nel sistema italiano ci si potrebbe chiedere se il momento in cui valutare un’IPA sia la riunione collegiale della CT. La risposta non può che essere affermativa. In caso contrario si dovrebbe ammettere che il funzionario istruttore già nel corso della prima audizione – dunque prima di un’apposita intervista volta a raccogliere elementi utili all’esame IPA e a discuterli insieme al richiedente – possa convincersi autonomamente dei fattori d’inclusione nella dimora abituale e indirizzare da sé il colloquio, sì da inserirvi anche un’istruttoria finalizzata a un possibile ricollocamento interno. Questa ipotesi – la quale, fra l’altro, comporta una durata non certo indifferente dell’audizione – è da rigettare in quanto per legge la verifica dei requisiti d’inclusione (per la dimora abituale) non può che avvenire in sede collegiale. Un confronto collettivo arricchito dal contributo degli altri componenti della CT, inoltre, è il momento migliore per stabilire quale zona prendere in considerazione – e quali approfondimenti istruttori effettuare (anche tramite specifiche domande rivolte al richiedente) – per concludere che un’IPA esista o meno.

D’altro canto la circolare CNA n. 6526/2019, raccomandando che il relatore, ma anche il Collegio, effettui le proprie verifiche sincerandosi che l’IPA proposta rappresenti «un’alternativa effettiva» e «ragionevole per il futuro», definisce tale compito «non semplice e di elevatissima responsabilità» e necessitante «un approccio metodologico di tipo olistico che consenta il vaglio di tutte le situazioni a favore o a sfavore del ricollocamento interno del richiedente»²⁸⁴. È sempre la CNA a ritenere che «l’applicazione dell’istituto in esame present[i] (...) aspetti di assoluta complessità che superano l’ordinaria valutazione dei presupposti per la protezione internazionale, spingendosi ad approfondimenti specifici di non semplice esplicitazione»²⁸⁵. Secondo le *Linee guida* CNA, infine, l’individuazione di un’IPA richiede «lo studio degli indicatori socio-demografici ed economici rinvenibili nelle COI, come ad esempio la composizione etnico-religiosa della zona presa in esame»²⁸⁶. La ricerca e l’utilizzo di fonti molteplici (anche normative e giurisprudenziali, se del caso) non può non seguire alla sospensione della decisione della domanda, eventualità sulla quale può pronunciarsi soltanto il Collegio. La difficoltà dell’istruttoria IPA, oltretutto, impedisce il rispetto della tempistica indicata dall’art. 27, co. 2, d.lgs. 25/2008 (audizione entro 30 giorni dal ricevimento dell’istanza e decisione entro i 3 giorni successivi), il che rende *a fortiori* incongrua l’applicazione dell’istituto alle procedure accelerate (*infra*).

In considerazione di quanto sopra, suscita perplessità quel che raccomanda l’EASO, ossia informare il richiedente già durante la prima intervista (o, comunque, durante un colloquio non specificamente preordinato all’esame di un’alternativa di protezione interna) su «any specific IPA location or area under assessment and to explain the scope and nature of the IPA

284. Commissione nazionale per il diritto di asilo, circolare n. 6526/2019 cit., p. 3.

285. *Ivi*, p. 5.

286. Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida* cit., p. 5.

assessment», al fine di dargli «the opportunity to *immediately* share their views and/or any additional information in relation to the proposed IPA» (c.a.)²⁸⁷.

Bisogna, al contempo, essere realistici sulle reali competenze dei singoli membri delle CT, composte sì da funzionari appositamente selezionati e formati per il lavoro da essi svolto, ma non da accademici o ricercatori dediti a tempo pieno allo studio di temi altamente specialistici, come buona parte di quelli implicati dall'analisi di un'IPA.

Secondo il *report* APAIPA «Member States should exercise their discretion (...) to seek advice, whenever necessary, from experts on for example medical, cultural, religious, child-related or gender issues where appropriate»²⁸⁸. Per la generalità dei casi, l'art. 4, co. 3, d.lgs. 25/2008 prevede che le CT possano essere integrate, su richiesta del presidente della CNA, da un funzionario del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, ma ciò può avvenire solo quando, «in relazione a *particolari afflussi* di richiedenti protezione internazionale, sia necessario acquisire specifiche valutazioni di competenza del predetto Ministero in merito alla situazione dei Paesi di provenienza» (c.a.). Si tratta, peraltro, di ipotesi che, a quanto ci consta, non ha mai trovato applicazione, perlomeno in anni recenti. Nella circolare del luglio 2019, inoltre, la CNA chiarisce che per l'applicazione dell'IPA è «fondamentale» il dialogo fra le CT e l'Unità COI presso la CNA²⁸⁹. All'Unità COI, tuttavia, non possono essere rivolte «domande che implicino una valutazione giuridica o di carattere prognostico del caso, così come quelle che richiedano valutazioni di carattere politico», le quali, pertanto, «non verranno prese in considerazione»²⁹⁰. In «“situazioni specifiche” e per loro natura tanto complesse da non essere verificabili attraverso il predetto canale» – precisa la CNA – può però rendersi necessario il coinvolgimento del MAECI, al fine di ottenerne un parere tramite le proprie sedi diplomatiche²⁹¹.

15. Onere istruttorio-probatorio

Secondo le *Michigan Guidelines* «the burden of proof to establish the existence of countervailing internal protection (...) should *in all cases* be on the government of the putative asylum state» (c.a.)²⁹².

Nelle *Linee guida*, richiamando il par. 196 del *Manuale*, l'UNHCR afferma che «l'uso del concetto di ricollocamento non dovrebbe comportare ulteriori oneri per i richiedenti asilo. La regola usuale deve continuare ad applicarsi, ovvero che *l'onere di provare un'asserzione* spetta a colui che la afferma» (c.a.)²⁹³. Con minore nettezza, e apparentemente aprendo a una condivisione dell'onere, in seguito l'Alto Commissariato precisa che «[t]he burden to prove that IFA would not be available cannot be put on the applicant *alone*» (c.a.)²⁹⁴.

Per il *report* APAIPA «[w]hile the applicants may be expected to cooperate in this assessment, they should not bear the burden of proving the IPA is not feasible or that any element required to apply it is missing»²⁹⁵. Si rileva, inoltre, come nella maggior parte dei

287. EASO, *Practical guide on the application of the internal protection alternative* cit., p. 13.

288. ECRE, *Asylum Aid*, Dutch Council for Refugees, Hungarian Helsinki Committee, *APAIPA* cit., p. 12.

289. Commissione nazionale per il diritto di asilo, circolare n. 6526/2019 cit., p. 5.

290. Commissione nazionale per il diritto di asilo, *Linee guida* cit., par. 4.1. Le parole riportate sono inserite in corsivo e in un apposito riquadro, a volerne rimarcare – ci sembra – la tassatività.

291. Commissione nazionale per il diritto di asilo, circolare n. 6526/2019 cit., p. 5.

292. *The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative* cit., par. 14.

293. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale – “Alternativa di fuga o ricollocamento interni”* cit., par. 33.

294. UNHCR, RRNE, *Assessment of Finnish Immigration Service* cit., p. 9.

295. ECRE, *Asylum Aid*, Dutch Council for Refugees, Hungarian Helsinki Committee, *APAIPA* cit., p. 12.

Paesi UE l'onere della prova fosse condiviso fra richiedente e decisore, ma che a quest'ultimo competeva «the responsibility to establish all the relevant facts»²⁹⁶.

L'EASO spiega che poiché l'affermazione dell'esistenza di un'IPA proviene dall'autorità decidente, è su quest'ultima che ricade l'onere della prova²⁹⁷.

La CNA, infine, chiarisce che l'onere di verificare l'esistenza di un'IPA «ricade esclusivamente sull'Amministrazione» ma, al contempo, che in capo al richiedente permane un «obbligo di cooperazione» istruttoria²⁹⁸. Il punto poteva forse essere formulato in maniera più chiara: se è solo della CT l'onere di dimostrare l'esistenza di un'IPA, non è chiaro in che cosa consista, concretamente, l'obbligo di cooperazione assegnato al richiedente. Si può però ritenere che da questi ci si attenda, semplicemente, piena collaborazione con l'autorità amministrativa al fine di realizzare un'istruttoria completa, puntuale e veritiera, la medesima che egli deve prestare quando un'IPA non sia oggetto di valutazione.

16. Diritto d'informazione

Il richiedente dovrebbe sempre essere adeguatamente informato del fatto che un'istruttoria a fini IPA è in corso, sì da avere il tempo di allegare, se del caso anche con un supporto documentale, fatti e circostanze per contestarne l'esistenza. Ciò comporta, da un lato, che egli venga reso edotto della volontà dell'autorità amministrativa di riascoltarlo, delle ragioni della riconvocazione e dell'area individuata per il ricollocamento²⁹⁹; dall'altro, che la data della seconda audizione non sia troppo ravvicinata a quella in cui si è tenuta la prima³⁰⁰.

Nell'ordinamento italiano, un fondamento giuridico della garanzia di cui sopra si rinviene anche nel principio di buon andamento della pubblica amministrazione espresso dall'art. 97 Cost. e avente ormai portata sovranazionale poiché consacrato nell'art. 41 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il cui co. 2 stabilisce che il diritto a una buona amministrazione – riconosciuto a «ogni individuo» (dunque non unicamente ai cittadini di un Paese membro) in ambito UE – include lo specifico diritto dell'interessato «di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio». Ciò, con ogni evidenza, impone che al richiedente protezione internazionale sia sempre garantita la possibilità di partecipare in maniera attiva al processo decisionale, senza che una mancata partecipazione priva di giustificazioni impedisca l'adozione della decisione³⁰¹.

296. *Ivi*, p. 9.

297. EASO, *Practical guide on the application of the internal protection alternative* cit., p. 12.

298. Commissione nazionale per il diritto di asilo, circolare n. 6526/2019 cit., p. 2.

299. Sul dovere di indicare al richiedente l'area individuata a fini IPA, es. J.C. Hathaway – M. Foster, *Internal protection/relocation/flight alternative* cit., pp. 414-415. Nello stesso senso ECRE, Asylum Aid, Dutch Council for Refugees, Hungarian Helsinki Committee, *APAIPA* cit., p. 12, ove si afferma che nel caso in cui «the IPA is proposed or applied, the authority conducting the assessment must indicate a specific location within defined boundaries. This location should be easily identifiable by the applicant» (c.a.).

300. Così anche J. Schultz, *The Internal Protection Alternative* cit., p. 284; E. Feller *et alii* (cur.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* cit., Summary Conclusions, p. 419; ECRE, Asylum Aid, Dutch Council for Refugees, Hungarian Helsinki Committee, *APAIPA* cit., p. 12.

301. Il colloquio in CT, ai sensi dell'art. 12, co. 3, d.lgs. 25/2008, può essere rinviato solo qualora le condizioni di salute del richiedente (certificate da struttura sanitaria pubblica o convenzionata) non lo rendano possibile o qualora egli chieda un rinvio per gravi e comprovati motivi. A norma dell'art. 12, co. 4, del decreto – anche alla luce di quanto chiarito dalla CNA

Non s'ignora come il principio di non aggravamento del procedimento amministrativo, affermato dall'art. 1, co. 2, l. 241/1990, possa essere chiamato in causa allo scopo di scoraggiare un aumento dei passaggi procedurali per la definizione della domanda di protezione internazionale. Le esigenze di garanzia del richiedente, del quale sono in gioco diritti inviolabili, e il necessario rispetto di obblighi giuridici nazionali e internazionali inducono, però, a ritenere che la snellezza procedimentale debba, nel caso dell'IPA, cedere il passo. È, pertanto, senz'altro da evitare quella prassi, esistente almeno fino a qualche anno fa in alcuni Paesi UE, di informare il richiedente circa l'applicazione dell'IPA solo al momento della comunicazione della decisione adottata dall'autorità amministrativa, con la conseguenza che egli può contestarne la legittimità solo in sede giurisdizionale³⁰².

17. IPA e procedure accelerate

La difficoltà dell'istruttoria e delle valutazioni richieste dall'IPA e, dunque, la necessità di sospendere la decisione della domanda rendono evidente come, pur in mancanza di norme che espressamente lo vietino, l'istituto sia incompatibile con le procedure accelerate/di frontiera (che nell'ordinamento italiano sono contemplate dall'art. 28-bis, d.lgs. 25/2008). In dottrina si sono espressi in tal senso, fra gli altri, de Moffarts³⁰³, le *Michigan Guidelines*³⁰⁴, le *Conclusioni di San Remo*³⁰⁵. L'UNHCR ha osservato come nelle procedure accelerate l'IPA sia stata applicata «without adequate attention to the specifics of the individual case»³⁰⁶.

Sul tema è intervenuta anche l'UE nel lontano 1992, con una risoluzione datata ma in cui si può, comunque, cogliere un certo sfavore circa l'applicazione dell'istituto nel contesto delle procedure accelerate, ritenuta opportuna solo se il rischio di persecuzione (ma anche di danno grave) è «*clearly limited to a specific geographical area and where effective protection is readily available for that individual in another part of his own country to which it would be reasonable to expect him to go*»³⁰⁷.

Secondo il *report APAIPA*, infine, l'istituto è incompatibile con le procedure accelerate «because of the complex nature of the internal protection alternative inquiry and especially the need to assess the individual needs of each applicant against conditions in a particular part of the country of origin»³⁰⁸. Ciò nonostante, se ne riscontrava l'applicazione alle procedure accelerate/di frontiera di alcuni Paesi UE³⁰⁹.

Sia le *Linee guida* che la circolare della CNA sull'IPA, singolarmente, tacciono sul punto.

con la circolare n. 9141/2022 – la domanda può essere rigettata allo stato degli atti nel caso in cui il cittadino straniero, regolarmente convocato (con notifica della convocazione, cioè, perfezionatasi ai sensi dell'art. 11 d.lgs. 25/2008), non si presenti al colloquio senza averne chiesto (e ottenuto) il rinvio.

302. ECRE, Asylum Aid, Dutch Council for Refugees, Hungarian Helsinki Committee, *APAIPA* cit., p. 8.

303. G. de Moffarts, *op. cit.*, pp. 126 e 138.

304. *The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative* cit., par. 25.

305. UNHCR, *Global Consultations on International Protection* cit., Summary Conclusions, pt. 6.

306. UNHCR, *Relocating Internally* cit., par. 2.

307. European Union, Council of the European Union, *Council Resolution of 30 November 1992 on Manifestly Unfounded Applications for Asylum ("London Resolution")*, 30.11.1992.

308. ECRE, Asylum Aid, Dutch Council for Refugees, Hungarian Helsinki Committee, *APAIPA* cit., p. 12.

309. *Ivi*, p. 67.

18. Conclusioni

La sostanziale penuria di riflessioni sull'IPA da parte della dottrina italiana e l'oggettiva complessità dell'istituto, i ritmi serrati e in carenza d'organico in cui si trovano a operare pressoché tutte le CT, infine l'abbandono, da parte del Governo (fino al 2022), dei toni emergenziali in ordine alla gestione dell'immigrazione adottati nel corso del 2018, hanno contribuito a far accantonare, se non dimenticare, questo strumento giuridico tuttavia previsto dalla normativa vigente. Dirà il futuro se anche in Italia esso troverà spazio e in che misura. In tale eventualità sarà possibile appurare la corrispondenza fra la cornice teorico-applicativa qui delineata e l'attività decisoria dell'autorità amministrativa e giurisdizionale. Qualora, invece, l'IPA dovesse (continuare a) rimanere disapplicata, non sarebbe inutile interrogarsi sulle possibili ragioni di ciò e provare a capire se esse risiedano o meno nelle peculiarità (e quali) del sistema italiano di protezione internazionale.