



**SOGGETTI CHE OFFRONO PROTEZIONE E
APPLICAZIONE DELL'ALTERNATIVA
DELLA PROTEZIONE INTERNA**

RAPPORTO PAESE

ITALIA



ecre

European Council
on Refugees and Exiles



Asylum Aid
Protection from Persecution



**VluchtelingenWerk
Nederland**



Hungarian Helsinki Committee



European Refugee
Fund of the European
Commission

I.	RINGRAZIAMENTI	2
II.	GLOSSARIO DEGLI ACRONIMI	2
III.	INFORMAZIONI GENERALI: IL SISTEMA DI ASILO NAZIONALE	2
A.	LEGISLAZIONE APPLICABILE	2
B.	ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE	3
C.	PROCEDURA	5
D.	RICORSI	5
E.	RAPPRESENTANZA E ASSISTENZA LEGALE	5
IV.	METODOLOGIA: CAMPIONE E COLLOQUI	6
A.	METODOLOGIA UTILIZZATA	6
B.	DESCRIZIONE DEL CAMPIONE.....	6
V.	PANORAMICA A LIVELLO NAZIONALE	8
A.	SOGGETTI CHE OFFRONO PROTEZIONE.....	8
i.	<i>Natura della protezione.....</i>	8
1.	Prevenzione della persecuzione o del danno grave	8
2.	Durata della protezione	10
3.	Accesso alla protezione.....	10
ii.	<i>Soggetti che offrono protezione (articolo 7, paragrafo 1).....</i>	12
a.i.1.	Criteri generali	12
a.i.2.	Soggetti statali che offrono protezione.....	12
a.i.2.a.i.	Criteri in base ai quali uno Stato può essere un soggetto che offre protezione	12
a.ii.	Situazioni in cui lo Stato non può essere un soggetto che offre protezione.....	13
B.	L'ALTERNATIVA DELLA PROTEZIONE INTERNA (API)	14
b.i.	<i>Valutazione dell'API.....</i>	14
b.i.1.	Sicurezza nella regione.....	15
b.i.2.	Garanzia dei diritti umani e sociali	16
a.	Circostanze generali	16
b.	Circostanze personali	16
c.	Rimanere / insediarsi	17
b.i.3.	Accesso	17
b.ii.	<i>Applicazione dell'API</i>	17
b.ii.1.	Procedura.....	17
b.ii.1.a.	In quale procedura si applica l'API?	17
b.ii.1.b.	In quale punto della procedura si applica l'API?	17
b.ii.1.c.	Informazione e opportunità di impugnare l'API.....	18
b.ii.2.	Politica	18
b.ii.2.a.	Tipo di protezione	18
b.ii.2.b.	Frequenza dell'applicazione	19
b.ii.2.c.	L'API quale politica generale	19
b.ii.2.d.	Frequenza di applicazione dell'API (Paesi/richiedenti)	20
C.	VALUTAZIONE DI FATTI E CIRCOSTANZE	20
D.	QUALITÀ DELLE DECISIONI.....	21
d.i.	<i>Informazioni sul Paese di origine (COI)</i>	21
d.i.1.	Fonti delle informazioni sul Paese di origine.....	21
d.i.2.	Informazioni aggiornate	21
d.i.3.	Informazioni specifiche sulla regione.....	21
d.i.4.	Impugnazione delle informazioni sul Paese di origine o introduzione di informazioni alternative	22
d.ii.	<i>Modelli, linee guida e formazione.....</i>	22
VI.	RACCOMANDAZIONI NAZIONALI	23

I. Ringraziamenti

Questo Rapporto paese è frutto delle ricerche svolte da Alessandro Fiorini (Asilo in Europa).¹

ECRE desidera ringraziare Silvia Zarrella (Università di Bologna) per la preziosa collaborazione.

II. Glossario degli acronimi

CA: Corte d'appello

CN: Commissione nazionale

CT: Commissione territoriale

III. Informazioni generali: il sistema di asilo nazionale

a. Legislazione applicabile

La Costituzione italiana (articolo 10, comma 3) prevede il «diritto d'asilo».² Tuttavia, prima del recepimento del primo gruppo di direttive UE in materia di asilo, la legislazione italiana in questo campo era inconsistente.

La materia è attualmente disciplinata da:

- decreto legislativo 140/2005 (recante attuazione della direttiva 2003/9/CE);
- decreto legislativo 251/2007 (recante attuazione della direttiva 2004/83/CE);
- decreto legislativo 25/2008 (recante attuazione della direttiva 2005/85/CE), modificato dal decreto legislativo 159/2008, dal decreto legislativo 150/2011 e dalla legge 97/2013;
- decreto legislativo 286/1998 (Testo unico sull'immigrazione), e successive modifiche: di particolare interesse in materia di asilo sono l'articolo 29-bis (che disciplina le condizioni particolari per i rifugiati che desiderano esercitare il proprio diritto al ricongiungimento familiare) e l'articolo 5, paragrafo 6 (che disciplina l'autorizzazione al soggiorno per motivi umanitari);
- articolo 1 del decreto-legge 416/1989 e successive modifiche (che disciplina il sistema SPRAR³);

All'11 gennaio 2014, data di conclusione della ricerca, l'Italia non aveva ancora formalmente recepito la direttiva 2011/51/UE né la Direttiva 2011/95/UE. Tuttavia, era disponibile il testo dei corrispondenti decreto legislativo.

¹ Questo Rapporto paese è la traduzione della versione originale in lingua inglese. In caso di incoerenza tra il testo originale in lingua inglese e la presente traduzione, farà fede la versione originale.

²

«Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge».

³

Il sistema SPRAR – Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – è una delle possibili opzioni per l'accoglienza dei richiedenti asilo e per i beneficiari della protezione internazionale in Italia. Per maggiori informazioni, visitare www.serviziocentrale.it.

Qualora il testo provvisorio del decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2011/95/UE sia approvato senza modifiche, il legislatore italiano non recepirà l'articolo 8 della direttiva qualifiche.⁴ Ciò significa che, secondo la decisione della Corte di Cassazione del gennaio 2012,⁵ le autorità italiane competenti continueranno a non poter utilizzare l'alternativa della protezione interna (API) per rigettare una domanda di protezione.

Per quel che riguarda il concetto di «soggetti che offrono protezione», l'Italia ha recepito l'articolo 7 della direttiva qualifiche quasi letteralmente nell'articolo 6 del decreto legislativo 251/2007. Le uniche due differenze con la direttiva qualifiche del 2004 sono: 1) nell'articolo 6 paragrafo 2 (articolo 7, paragrafo 2 della direttiva qualifiche del 2004) «*La protezione è in generale fornita se i soggetti di cui al paragrafo 1 adottano adeguate misure per impedire...*» è stata recepita con la formula «*La protezione consiste nell'adozione di adeguate misure per impedire...*»; 2) nell'articolo 6 paragrafo 3 (articolo 7, paragrafo 3 della direttiva qualifiche del 2004), dopo le parole «*contenuti negli atti emanati dal Consiglio dell'Unione Europea*», è stato aggiunto «*e, ove ritenuto opportuno, delle valutazioni di altre competenti organizzazioni internazionali e in particolare dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati*».

La legge italiana non dispone di requisiti specifici per fare sì che l'interesse superiore del minore rappresenti una considerazione fondamentale nell'esame della domanda di asilo. Tuttavia, in conformità all'articolo 3 della legge 176/1991,⁶ l'interesse superiore del minore deve rappresentare una considerazione fondamentale in tutte le decisioni riguardanti i minori, assunte, tra le altre cose, dai tribunali e dalle autorità amministrative. Nell'ambito delle leggi in materia di asilo, l'interesse superiore del minore è citato nell'articolo 28 del D.Lgs. 251/2007 e nell'articolo 8 del D.Lgs. 140/2005, dove si afferma che il rintracciamento dei membri del nucleo familiare del minore debba essere eseguito in considerazione dell'interesse superiore del minore.

b. Organizzazione istituzionale

Una persona può richiedere asilo alla frontiera o all'interno del territorio italiano (presso la locale Questura). Quando la domanda è presentata alla frontiera, l'interessato è inviato alla Questura competente per il deposito formale della domanda. Le Questure costituiscono quindi le sole autorità competenti in questa fase. Le Questure non possono rifiutare una domanda, anche se palesemente infondata. Esse provvederanno a compilare un questionario (il Modello C3) sulla base delle dichiarazioni rese dal richiedente, e lo invieranno all'autorità competente ad esaminare le domande di primo grado (la Commissione territoriale, come esplicitato in appresso).

Nella pratica, il lasso di tempo che intercorre tra la dichiarazione di intenti orale fatta dal richiedente asilo e la presentazione formale della domanda (attraverso il Modello C3) può

4

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2011/95/UE, disponibile su <http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0047.pdf&leg=XVII#pagemode=none>.

5

Corte di Cassazione, 25.01.2012 (GHA01MRE): http://www.asgi.it/public/parser_download/save/1_itgiurisprudenza.cassazione.2294.religione.pdf

6

Recante attuazione della Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo.

variare in maniera significativa a seconda della Questura. Secondo alcune recenti ricerche,⁷ in alcuni casi può richiedere fino a sei mesi.

In seguito alla presentazione formale della domanda, la Questura deve rilasciare al richiedente un permesso di soggiorno valido per tre mesi (e rinnovabile fino alla fine della procedura) oppure, in alcuni casi stabiliti dalla legge, inviarlo presso un centro di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) o presso un centro di identificazione ed espulsione (CIE).⁸ In tutti i casi, i richiedenti asilo hanno il diritto di rimanere sul territorio italiano fino all'esame della domanda di primo grado, con alcune limitate eccezioni.⁹

Le **Commissioni territoriali** (CT) sono competenti ad esaminare le domande di asilo in primo grado. Ciascuna Commissione territoriale è competente per una determinata area geografica dell'Italia. La legge stabilisce un massimo di 10 Commissioni territoriali più un massimo di 10 «sezioni» che possono essere istituite per un periodo limitato in caso di arrivi massicci di richiedenti asilo, allo scopo di velocizzare la procedura.¹⁰

Le Commissioni territoriali sono organi amministrativi istituiti con decreto ministeriale. Ciascuna Commissione è composta da un funzionario dell'UNHCR, un rappresentante dell'amministrazione locale,¹¹ un funzionario di Polizia di Stato (Questura) e un rappresentante dell'Ufficio Territoriale di Governo (Prefettura) quale presidente della Commissione territoriale. Ciascun membro può avere uno o più sostituti. Ad eccezione del funzionario dell'UNHCR, gli altri membri non lavorano esclusivamente per la Commissione territoriale e il loro tasso di avvicendamento è molto elevato.

La legge non si esprime in materia di competenze, capacità o curricula dei membri delle Commissioni territoriali.

La **Commissione nazionale** (CN) è competente ad esaminare i casi di revoca e cessazione della protezione internazionale. Essa coordina inoltre l'attività delle Commissioni territoriali, è responsabile della formazione dei loro componenti, e raccoglie le informazioni sul Paese di origine (*Country of Origin Information*, COI) insieme ad altre eventuali informazioni utili per il monitoraggio delle domande di asilo e dell'afflusso dei richiedenti asilo (ad esempio, al fine di proporre l'istituzione di nuove sezioni delle Commissioni territoriali). I suoi membri, designati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sono tutti pubblici funzionari e il suo presidente è un Prefetto. L'UNHCR partecipa alle attività della Commissione nazionale, ma senza diritto di voto.

7

ASGI, Il diritto alla protezione, 2011.

8

Articolo 26 del decreto legislativo 25/2008.

9

Articolo 7 del decreto legislativo 25/2008.

10

Articolo 4, paragrafo 2 bis del decreto legislativo 25/2008.

11

Non è obbligatorio che si tratti di un funzionario pubblico.

c. Procedura

I richiedenti asilo hanno il diritto di essere ascoltati.¹² In genere, il colloquio con i richiedenti asilo avviene in presenza di un solo membro della Commissione territoriale (anziché di tutti i suoi membri), sebbene la legge non preveda questa possibilità in maniera esplicita.¹³ La decisione è quindi assunta dalla Commissione a maggioranza (in caso di parità, prevale il voto della Prefettura). Il colloquio dovrebbe avere luogo entro 30 giorni dalla presentazione della domanda, tuttavia questo termine è raramente rispettato.

Le decisioni negative devono essere motivate in fatto e in diritto. Nella pratica, la motivazione è spesso molto esigua nonostante sia chiara una tendenza al miglioramento di questo aspetto nelle decisioni più recenti.

Le Commissioni territoriali possono: i) rigettare la domanda, ii) rigettare la domanda come «palesamente infondata», iii) concedere lo status di rifugiato (permesso di soggiorno della durata di cinque anni), iv) concedere la protezione sussidiaria (tre anni),¹⁴ oppure v) concedere la protezione umanitaria (un anno).

d. Ricorsi

Le decisioni negative e le decisioni concessive di una forma di protezione diversa dallo status di rifugiato possono essere oggetto di ricorso dinanzi a un tribunale competente, che normalmente è il tribunale del capoluogo della regione in cui è stata assunta la decisione di primo grado. Non si tratta di un'autorità giudiziaria speciale (i giudici non sono specializzati nel campo del diritto di asilo). Il ricorso deve essere presentato entro 30 giorni (15 giorni se il richiedente si trova in un centro CARA o CIE) e in genere comporta un effetto sospensivo automatico.¹⁵

Il tribunale esamina la domanda nel merito in modo approfondito. La decisione del tribunale può essere impugnata sia dal richiedente asilo sia dal governo dinanzi alla Corte d'appello competente entro 30 giorni, ma senza effetto sospensivo automatico. La decisione della Corte d'appello può essere impugnata dinanzi alla Corte di Cassazione. Il tribunale e la Corte d'appello possono concedere la protezione internazionale in maniera indipendente.

e. Rappresentanza e assistenza legale

Secondo la legislazione, i richiedenti asilo possono beneficiare, a proprie spese, di rappresentanza e assistenza legale nel corso del primo grado della procedura normale e prioritaria. Nella pratica, i richiedenti asilo ricevono solitamente assistenza prima, e qualche volta durante, il colloquio personale da parte di consulenti o assistenti legali finanziati da ONG, oppure dagli enti assistenziali specializzati nei quali lavorano. Gli assistenti legali

12

Articolo 12 del decreto legislativo 25/2008. Sono ammesse eccezioni solo quando la Commissione può concedere lo status di rifugiato sulla base delle informazioni disponibili o quando il richiedente asilo è impossibilitato a sostenere il colloquio (è necessario un certificato).

13

Ad eccezione dell'articolo 12 paragrafo 1 del decreto legislativo 25/2008 che stabilisce la possibilità di condurre il colloquio da parte di un solo membro su richiesta del richiedente asilo.

14

In seguito all'entrata in vigore del decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2011/95/UE, il permesso di soggiorno per la protezione sussidiaria avrà validità quinquennale.

15

Articolo 19 del decreto legislativo 150/2011. Le eccezioni all'effetto sospensivo automatico sono fissate di diritto.

possono presenziare il colloquio personale, tuttavia il loro ruolo è diverso da quello svolto nell'ambito di un'udienza giudiziaria. Il richiedente deve rispondere alle domande e l'assistente legale può intervenire per chiarire alcuni aspetti delle affermazioni rese dal richiedente. Ad ogni modo, la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo affronta il colloquio senza alcuna assistenza legale, poiché essi non possono permettersi questa spesa e le ONG specializzate hanno una capacità limitata per via della mancanza di fondi.

Per quel che riguarda la fase giurisdizionale, l'assistenza legale gratuita finanziata dallo Stato è fornita per legge (è il cosiddetto «gratuito patrocinio»). Esistono tuttavia alcune restrizioni finanziarie.¹⁶ L'accesso al gratuito patrocinio è inoltre subordinato ad una valutazione nel merito da parte del Consiglio dell'ordine degli avvocati, il quale stabilisce se le motivazioni per il ricorso del richiedente asilo siano palesemente infondate o meno.¹⁷

IV. Metodologia: campione e colloqui

a. Metodologia utilizzata

La metodologia è stata basata su ricerche documentali (principalmente la legislazione nazionale e i rapporti), selezione e analisi di giurisprudenza e colloqui/consultazioni con gli stakeholder nazionali.

Il ricercatore ha condotto tre colloqui.

b. Descrizione del campione

Le decisioni sono state raccolte grazie alla collaborazione di numerose piccole realtà del terzo settore, di consulenti legali e di assistenti sociali in tutta Italia che hanno accettato di condividere le informazioni riguardanti i vari casi. Da settembre a ottobre 2013 sono stati raccolti circa 700 casi, sui quali si sono espressi le Commissioni territoriali, i tribunali e le Corti d'appello di varie regioni italiane. Nel dicembre del 2013 la Commissione nazionale per il diritto di asilo ha fornito inoltre 50 decisioni.

Dal momento che i decisori raramente prendono in considerazione i concetti di «soggetti che offrono protezione» e «alternativa della protezione interna», solo una minoranza dei casi valutati si è dimostrata rilevante ai fini della ricerca. Pertanto, il campione è costituito da 56 decisioni di primo grado (organo competente: Commissioni territoriali); 40 decisioni di secondo e terzo grado (tribunali e Corti d'appello); e quattro decisioni della Corte di Cassazione.

Due decisioni sono state adottate nel 2009, nove nel 2010, 27 nel 2011, 40 nel 2012 e 21 nel 2013. In un caso, la data non era specificata, ma era sicuramente successiva al 17 dicembre 2012.

¹⁶

Il DPR 115/2002 in materia di spese di giustizia stabilisce un'importante restrizione al godimento di questo diritto: solo i richiedenti che dimostrano di percepire un reddito imponibile annuo inferiore a 10.628,16 euro possono beneficiare dell'assistenza legale gratuita. La legge precisa che, in caso di reddito acquisito all'estero, il cittadino straniero necessita di una certificazione emessa dalle autorità consolari del Paese di origine. Tuttavia, la legge prescrive che, qualora non sia in grado di addurre questa documentazione, l'interessato può in alternativa fornire un'autodichiarazione relativa al reddito.

¹⁷

V. anche: ECRE/CIR, Asylum Information Database – Country Report – Italy:
<http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>

Anno	Decisioni
2009	2
2010	9
2011	27
2012	40
2013	21
Non specificato (ma dopo il 17.12.2012)	1
Totale	100

42 decisioni hanno avuto esito positivo: in nove casi al richiedente è stato concesso lo status di rifugiato e in 29 casi la protezione sussidiaria, mentre quattro decisioni hanno riguardato la cassazione di decisioni negative da parte della Corte di Cassazione.

In 58 casi la decisione è stata negativa dal punto di vista della protezione internazionale. Tuttavia, in 12 dei suddetti casi, al richiedente è stata concessa la protezione umanitaria.

Pertanto, nel 54% dei casi in esame, per il richiedente asilo la decisione è stata positiva dal punto di vista della protezione internazionale o della protezione nazionale (umanitaria), dato che è grosso modo in linea con la percentuale italiana di riconoscimento dal 2009.

Esito	Decisioni
Positivo (status di rifugiato)	9
Positivo (protezione sussidiaria)	29
Positivo (cassazione di una decisione negativa)	4
Negativo (ma protezione umanitaria)	12
Negativo	46
TOTALE	100

La nazionalità dei richiedenti riflette la casistica italiana, con il maggior numero di richiedenti provenienti dalla Nigeria, a seguire dal Pakistan, dall'Afghanistan e dal Ghana.

Paese di origine	Decisioni
Nigeria	23
Pakistan	17
Afghanistan	10
Ghana	9

L'80% dei richiedenti era di sesso maschile. Anche questo dato riflette la casistica italiana.

In 35 casi i decisori hanno preso in considerazione l'alternativa della protezione interna, mentre del concetto di «soggetti che offrono protezione» è stato tenuto conto in 72 casi (i due insiemi sono sovrapponibili).

V. Panoramica a livello nazionale

a. Soggetti che offrono protezione

i. Natura della protezione

Le norme per valutare un soggetto chiamato ad offrire protezione sono le stesse per lo status di rifugiato e per la protezione sussidiaria.

1. Prevenzione della persecuzione o del danno grave

La legge esige che i soggetti chiamati ad offrire protezione adottino «adeguate misure» al fine di prevenire gli atti di persecuzione o il danno grave. Nella maggior parte dei casi, i decisori non approfondiscono questo concetto. In un caso i decisori hanno fatto riferimento all'incessante attività svolta dal governo nigeriano per sopprimere il movimento MEND.¹⁸ Un tribunale ha considerato che la regione del Delta sia in procinto di «normalizzazione» per via degli sforzi compiuti dalle autorità federali nigeriane, inclusa l'amnistia per i militanti coinvolti nel conflitto (NIG66MNS).

In una minoranza di casi è stata esaminata l'efficacia del sistema giuridico attuato dal soggetto in questione. L'esistenza di leggi che vietano comportamenti discriminatori e il fatto che i presunti responsabili della persecuzione siano stati condannati e abbiano scontato una pena detentiva di sette anni sono stati tutti considerati come chiari indicatori dell'efficacia del sistema.¹⁹

In alcune occasioni un sistema giuridico è stato considerato inefficace sulla base di rapporti attendibili redatti da ONG e da organizzazioni internazionali.²⁰ Nel caso di una donna a rischio di mutilazione genitale femminile (MGF), i decisori hanno riscontrato come il sistema giuridico keniota offrisse protezione solo ai minori, e quindi fosse inefficace per la richiedente.²¹ In una decisione riguardante un richiedente ghanese, il sistema giuridico è stato considerato inefficace poiché le indagini svolte dalle autorità locali contro i presunti responsabili della persecuzione non hanno prodotto risultati.²²

Nella maggior parte dei casi, tuttavia, i decisori fanno semplicemente riferimento alla possibilità, per il richiedente, di ricercare la protezione del sistema giuridico nazionale o al fatto che i presunti atti di persecuzione siano perseguiti penalmente nel Paese di origine. Nel caso PAK73MNS, il richiedente aveva lasciato il proprio Paese poiché, a quanto sembra, aveva subito minacce da parte dei suoi familiari riguardo a una disputa territoriale. Il

¹⁸ CT (Bologna), 29.06.2011 (NIG21FNS).

¹⁹ CA (Bologna), 20.04.2012 (KOS63MNSLG); Tribunale di Bologna, 30.07.2012 (PAK34MNS).

²⁰ CT (Torino), 10.04.2013 (NIG06FRSVT); Tribunale di Cagliari, 03.04.2013 (NIG43FRSTO).

²¹ Tribunale di Bari, 28.07.2010 (KEN29FSPTO).

²² Tribunale di Roma, 20.12.2012 (GHA64MRS).

tribunale ha rigettato la domanda ritenendo che i fatti sui quali si basava non solo non erano plausibili, ma erano anche perseguibili in Pakistan (e il richiedente aveva segnalato il fatto alla polizia). Una domanda è stata rigettata, tra le altri motivi, poiché l'incapacità o la mancata volontà da parte delle autorità albanesi di offrire protezione al richiedente minacciato – da un soggetto non statale – «deve essere esclusa sulla base di quanto è ampiamente noto circa l'Albania».²³

Nei pochi casi analizzati riguardanti persone con esigenze speciali, è stata presa in considerazione l'efficacia del sistema giuridico nel rilevare, perseguire e punire gli atti di persecuzione nei confronti di individui con caratteristiche simili a quelle del richiedente.

Nel caso di un richiedente proveniente dalla Costa d'Avorio, il sistema giuridico ivoriano è stato considerato efficace per una donna a rischio di MGF poiché tale pratica è proibita dalla legislazione del Paese e gli autori di un simile reato sono perseguiti a norma di legge.²⁴

Nel caso di una donna proveniente dalla Nigeria, il sistema giuridico nigeriano è stato considerato inefficace nel proteggere le donne dalla tratta di esseri umani nonostante tale sistema preveda alcune forme di protezione.²⁵

In un caso la Corte di Cassazione ha asserito che la Corte d'appello non aveva considerato in modo adeguato il ruolo concreto svolto dal governo nigeriano riguardo agli atti di violenza di genere ad opera di soggetti non statali in Nigeria, e la capacità del governo di proteggere le vittime di simili violenze.²⁶

Nel caso di una donna proveniente dalla Repubblica Democratica del Congo, la Corte di Cassazione ha riconosciuto che il contesto di provenienza della richiedente era contraddistinto da impunità sostanziale e mancanza di controllo da parte delle autorità statali, dove la violenza di genere costituisce un mezzo di vendetta all'ordine del giorno.²⁷

Tuttavia, ben poco viene detto nell'ambito delle suddette decisioni riguardo a come la conclusione sia stata raggiunta. Talvolta le decisioni contengono un riferimento alle informazioni sul Paese di origine raccolte, talvolta si riferiscono semplicemente alle «informazioni a disposizione dell'autorità accertante», altre volte non ci sono riferimenti a tali informazioni.

Solo in un caso tra quelli analizzati i decisori hanno riscontrato la possibilità di applicare l'alternativa della protezione interna in una situazione in cui il responsabile della persecuzione era un soggetto statale (la polizia). Sul piano pratico questo sembra indicare la presunzione che una protezione efficace non sia disponibile quando l'autore della persecuzione è lo Stato.²⁸ Nel caso di un richiedente proveniente da un piccolo paese del sud-est della Turchia, non emergeva come presunzione, bensì come conclusione da parte

²³ Tribunale di Roma, 12.04.2011 (ALB67MNS).

²⁴ Tribunale di Trieste, 12.04.2010 (IVO55FNS).

²⁵ CT (Torino), 10.04.2013 (NIG06FRSVT)

²⁶ Corte di Cassazione, 10.01.2013 (NIG48FRETO).

²⁷ Corte di Cassazione, 24.09.2012 (DRC54FRETO).

²⁸ Tribunale di Milano, 12.11.2009 (TUR50MNS).

dell'autorità che in un'altra parte della Turchia l'intolleranza etnica sarebbe stata certamente meno intensa.²⁹

I casi valutati non sembrano dimostrare, tuttavia, tale presunzione quando lo Stato si limita a tollerare la persecuzione da parte di un soggetto non statale. Nelle decisioni non è sempre chiaro se lo Stato tolleri la persecuzione o se non sia in grado di offrire protezione al riguardo, o una combinazione dei due. Talvolta il possibile ruolo dello Stato quale soggetto che offre protezione non è stato affatto considerato. In alcuni casi, la persecuzione veniva da soggetti privati, soprattutto membri del nucleo familiare, e i decisori hanno riconosciuto la possibilità di applicare l'alternativa della protezione interna senza valutare se lo Stato tollerasse la persecuzione o meno.

2. Durata della protezione

In nessuno dei casi esaminati è stato fatto riferimento alla natura non temporanea della protezione.

3. Accesso alla protezione

La legge impone di verificare che il richiedente sia effettivamente in grado di accedere alla protezione,³⁰ tuttavia questo è stato valutato molto raramente nelle decisioni esaminate. Nella maggior parte delle decisioni non si fa menzione dei criteri utilizzati per stabilire se il richiedente abbia accesso alla protezione. In numerosi casi, la constatazione che il richiedente non avesse richiesto la protezione dello Stato prima di lasciare il Paese ha influito negativamente sulla domanda o sulla credibilità del richiedente stesso.³¹ Nel caso di un richiedente pakistano, il fatto che questi avesse presentato denuncia contro il presunto persecutore è stato considerato quale accesso alla protezione statale senza approfondire se le autorità avessero agito, o meno, a seguito della denuncia.³² In un altro caso, il richiedente, proveniente dal Pakistan, era uno dei principali membri del partito pakistano PML-N del proprio villaggio. L'interessato sosteneva di essere oggetto di persecuzione da parte dei membri di un partito rivale (PML-Q). Secondo il tribunale, considerato che la minaccia proveniva da un membro del partito rivale e che il presidente del partito del richiedente è il Primo ministro, è possibile presupporre che il richiedente possa trovare adeguata protezione da parte delle autorità del proprio Paese.³³

Nel caso di un richiedente di origine ghanese, all'interessato è stata concessa la protezione sussidiaria poiché la protezione delle autorità non sarebbe stata accessibile considerato il potere del responsabile della persecuzione.³⁴

Talvolta la valutazione dell'accesso alla protezione da parte del richiedente si basa su considerazioni che poco hanno a che vedere con il caso. Nel caso di una richiedente

²⁹ Tribunale di Milano, 12.11.2009 (TUR50MNS).

³⁰ Articolo 6, paragrafo 2 del D.Lgs. 251/2007 recante attuazione dell'articolo 7 paragrafo 2 della direttiva Qualifiche 2004.

³¹ V. ad esempio MAL69MNS, SIE13MNS, GHA85MNS, GHA89MNSUM, MAL91MNS, NIG100MNS.

³² Tribunale di Bologna, 15.06.2011 (PAK73MNS).

³³ Tribunale di Trieste, 15.10.2013 (PAK11MNS).

³⁴ CT (Foggia), 15.02.2013 (GHA57MSP).

nigeriana, i decisori hanno respinto la dichiarazione dell'interessata di non poter accedere alla protezione offerta dalle autorità contro la persecuzione ad opera dei musulmani, sulla base della vittoria delle forze politiche cristiane durante le ultime elezioni in Nigeria.³⁵ Nel caso di un'altra richiedente, sempre proveniente dalla Nigeria, si è considerato che la donna avesse accesso alla protezione statale poiché nel corso del colloquio aveva affermato di essere assistita da un avvocato nel suo Paese.³⁶

35

CA, 24.02.2012 (NIG42FNS).

36

CT (Bologna) (NIG76FNSTO).

ii. Soggetti che offrono protezione (articolo 7, paragrafo 1)

a.i.1. Criteri generali

Nell'attuazione dell'articolo 7, paragrafo 2, l'Italia non ha recepito l'espressione «in generale fornita». I decisori si riferiscono di norma sia alla capacità sia alla volontà di offrire protezione. In alcuni casi, tuttavia, fanno riferimento unicamente alla volontà. Alcune decisioni si basano sul fatto che il richiedente potesse richiedere/avvalersi della protezione dello Stato, senza esplicita valutazione della capacità o della volontà di tutela da parte dello Stato stesso.³⁷

Non sono stati identificati casi in cui un soggetto non statale fosse preso in considerazione quale possibile soggetto chiamato a fornire protezione.³⁸

a.i.2. Soggetti statali che offrono protezione

a.i.2.a.i. Criteri in base ai quali uno Stato può essere un soggetto che offre protezione

Secondo un importante caso della Corte di Cassazione, la capacità delle autorità statali di proteggere il richiedente non può rappresentare una mera ipotesi che non poggi su una logica adeguata o su elementi fattuali.³⁹

Nel momento in cui viene svolta, la valutazione della capacità dello Stato di offrire protezione si basa su:

- l'esistenza di leggi sulle quali i richiedenti possono fare affidamento per ricevere protezione contro atti persecutori. Ad esempio, in un caso di persecuzione per omosessualità, il tribunale ha riconosciuto che l'omosessualità è legale in Kosovo e una legge vieta la discriminazione fondata sul sesso [sic]. Pertanto, la persecuzione fondata sul sesso [sic] da parte di soggetti non statali può essere punita dalle autorità.⁴⁰
- (meno frequentemente) l'esistenza di un sistema efficace per individuare e perseguire/punire i reati. Ad esempio, nel caso di un richiedente pakistano, il giudice ha reputato che il fatto che i responsabili della persecuzione siano stati condannati a 7 anni di carcere dimostra l'esistenza di un sistema giudiziario funzionante nel Paese e che il richiedente insieme alla sua famiglia avrebbero potuto trovare protezione.⁴¹

Tuttavia, nella maggior parte dei casi, i decisori si riferiscono semplicemente, senza ulteriori spiegazioni, alla possibilità (o alla mancanza) di protezione da parte delle autorità.

37

CT (Bari), 02.02.2012 (IRQ09SPPD/TO); CT (Torino), 17.12.2012 (NGE46MNS).

38

Questo è confermato da una lettera inviata a ECRE il 29 luglio 2013 da parte del Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

39

Corte di Cassazione, 25.01.2012 (GHA01MRE).

40

Tribunale di Roma, 20.12.2012 (KOS64MNSLG).

41

Tribunale di Bologna, 30.07.2012 (PAK34MNS).

- Una Commissione territoriale ha negato lo status di rifugiati a una coppia di coniugi che avevano lasciato l'Iraq poiché la famiglia della sposa non accettava il loro matrimonio basandosi sul fatto che essi potevano essere protetti da «organi dello Stato iracheno».⁴²

Alcune domande sono state respinte poiché il richiedente avrebbe potuto chiedere la protezione delle autorità statali. Nel caso di un richiedente nigeriano, la Commissione ha infatti reputato il richiedente non credibile, soprattutto in ragione dei motivi per i quali l'uomo aveva lasciato il proprio Paese senza chiedere la protezione delle autorità statali.⁴³

Alcune decisioni considerano il fatto che la famiglia del richiedente continui a vivere nel Paese e concludono che lo Stato svolge, pertanto, il ruolo di soggetto che offre protezione. Nel caso di un richiedente senegalese – un uomo Wolof della regione della Casamance – che temeva la persecuzione ad opera dei ribelli che combattevano per l'indipendenza della regione, secondo il parere della Commissione, il fatto che la sua famiglia avesse deciso di rimanere nella regione (insieme alle dichiarazioni rese dal richiedente che la polizia e l'esercito erano attivi contro i ribelli) sembra confermare che le autorità statali fossero in grado di offrire protezione, nonché favorevoli a farlo.⁴⁴

Nel caso di una donna nigeriana di religione cristiana, la quale temeva di essere perseguitata ad opera della famiglia di suo marito di religione musulmana, il tribunale ha respinto l'affermazione della richiedente di non potersi avvalere della protezione delle autorità a causa del timore, da parte delle medesime, dei musulmani. Nell'opinione del tribunale una siffatta affermazione non era credibile, considerato che i partiti cristiani avevano vinto le ultime elezioni.⁴⁵

In due casi, riguardanti uno la Guinea e un altro la Costa d'Avorio, un regime di nuova costituzione è stato considerato non in grado di offrire protezione.⁴⁶

a.ii. Situazioni in cui lo Stato non può essere un soggetto che offre protezione

Da alcune decisioni è emerso che i Paesi di origine le cui autorità non costituiscono la fonte della persecuzione né tollerano questo tipo di atti non sono comunque in grado di offrire protezione. Tra i motivi di siffatte conclusioni vi sono la corruzione (Nigeria, Colombia); l'incapacità di controllare la violenza indiscriminata (Nigeria, Afghanistan, Somalia, Costa d'Avorio, Mali, Guinea, Iraq), alle cui vittime la protezione sussidiaria è talvolta concessa come politica generale;⁴⁷ l'incapacità di proteggere un particolare gruppo (ad esempio, le

⁴² CT (Bari), 02.02.2012 (IRQ09SPPD/TO).

⁴³ CT (Torino), 17.12.2012 (NGE46MNS).

⁴⁴ CT (Torino), 21.09.2012 (SEN17MNS).

⁴⁵ CA, 24.02.2012 (NIG42FNS).

⁴⁶ Tribunale di Roma, 10.06.2013 (GUI12MSP) e Tribunale di Roma, 12.02.2012 (IVO70MSP).

⁴⁷ Ad esempio, sulla base di una circolare emanata dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo nel giugno del 2012, ai richiedenti maliani è stata sistematicamente concessa la protezione sussidiaria fino al giugno del 2013, quando una nuova circolare ha raccomandato la concessione della protezione umanitaria. V. ad esempio: Tribunale di Roma, 12.02.2012 (IVO70MSP) e CA (Roma), 24.02.2011 (IVO94MSP) (protezione concessa per mancanza costante di condizioni minime di sicurezza).

donne vittime della tratta di esseri umani in Nigeria,⁴⁸ le donne a rischio di mutilazione genitale femminile in Kenia,⁴⁹ le donne a rischio di violenza di genere nella Repubblica Democratica del Congo e in Nigeria,⁵⁰ i clan minoritari in Somalia),⁵¹ il potere di un responsabile della persecuzione non statale (i talebani in Pakistan e in Afghanistan,⁵² il gruppo Mungiki in Kenia,⁵³ individui di potere in Pakistan e nel Ghana); e una nuova democrazia (Guinea) che non controllava completamente l'esercito ed era ritenuta a elevato rischio di instabilità.⁵⁴

Alcune volte, nel valutare il possibile ruolo svolto dalle autorità statali quali soggetti chiamati a offrire protezione viene presa in considerazione la vulnerabilità del richiedente, in particolare con riguardo alla violenza di genere in Nigeria e nella Repubblica Democratica del Congo. In due casi riguardanti donne vittime di violenza a sfondo sessuale, la Corte di Cassazione ha annullato le decisioni delle Corti d'appello poiché i giudici non avevano considerato in modo adeguato il ruolo passivo svolto dalle autorità riguardo ad atti di violenza perpetrati sulle donne ad opera di soggetti non statali in contesti sociali di impunità.⁵⁵

b. L'alternativa della protezione interna (API)

b.i. Valutazione dell'API

L'alternativa della protezione interna è utilizzata in casi sporadici, in genere quale argomentazione alternativa per respingere la domanda o (più spesso) quale parte di una motivazione più ampia riguardante la credibilità del richiedente. Quando i decisori utilizzano l'API, a volte chiedono ai richiedenti se, all'interno del Paese di origine, esiste una regione in cui essi ritengono di potersi sentire al sicuro. Diversamente (oppure quando il richiedente non indica una regione), in genere non propongono una regione specifica, ma fanno

48

La Nigeria è stata reputata inadeguata a proteggere la donna contro il pericolo di essere nuovamente vittima della tratta di esseri umani poiché, nonostante il quadro giuridico e quello istituzionale prevedano la protezione in questo campo, tali misure non possono essere garantite caso per caso (CT (Torino), 10.04.2013 (NIG06FRSVT)).

49

Nel Kenia rurale la mutilazione genitale femminile è una prerogativa delle famiglie e delle tribù che il governo non è in grado di limitare (Tribunale di Bari, 28.07.2010 (KEN29FSPTO)).

50

Le autorità della Repubblica Democratica del Congo sono state reputate incapaci di offrire protezione a una richiedente che viveva in un contesto di impunità sostanziale dove la violenza di genere rappresenta un normale strumento di vendetta o di pressione (DRC54FRETO). Le autorità nigeriane sono state reputate incapaci di offrire protezione in quanto, secondo numerose fonti di informazioni sul Paese di origine, le donne sono gravemente esposte al rischio di trattamenti degradanti in Nigeria (Corte di Cassazione, 10.01.2013 (NIG48FRETO); NIG52FSP; Tribunale di Cagliari, 03.04.2013 (NIG43FRSTO)).

51

Le autorità somale sono state reputate inadeguate nell'offrire protezione a gruppi minoritari da Al Shabaab (SOM31MRS).

52

Stabilito in base alle informazioni sul Paese di origine nel caso del Pakistan (CA (Napoli), 24.06.2012 (PAK24MSP); CT (Bologna), 18.09.2012 (PAK02MRS)), e ad una relazione di Amnesty International (AFG84MSP) oppure alle Linee Guida dell'UNHCR sull'Eleggibilità (AFG96MSPUM) per l'Afghanistan. In quel caso (AFG96MSPUM), la protezione sussidiaria è stata concessa in ragione della situazione di generale insicurezza diffusa in Afghanistan (ossia, la Commissione ha reputato non credibili le dichiarazioni del richiedente circa gli atti persecutori perpetrati ad opera dei talebani).

53

Stabilito in base alle informazioni sul Paese di origine (KEN51MSP).

54

Tribunale di Roma, 10.06.2013 (GUI12MSP).

55

Corte di Cassazione, 24.09.2012 (DRC54FRETO) e 10.01.2013 (NIG48FRETO).

semplicemente riferimento al trasferimento in «un'altra parte del Paese».⁵⁶ In questi casi, viene omessa l'analisi del rischio di persecuzione o del danno grave. Quello che emerge da questa ricerca è che, a seguito di un'importante decisione della Corte di Cassazione del gennaio 2012,⁵⁷ quasi tutti i decisori hanno cessato (qualora avessero mai iniziato) di applicare l'API.

b.i.1. Sicurezza nella regione

Anche qualora sia proposta una regione specifica, l'assenza di rischio non è accuratamente verificata. A volte i decisori fanno riferimento alla disponibilità generica delle autorità statali a offrire protezione nella regione proposta⁵⁸ oppure alla mancanza di interesse da parte dei responsabili della persecuzione.⁵⁹ A volte prendono in considerazione il fatto che la famiglia del richiedente viva al sicuro nella regione (PAK75MNS). Nel caso di un richiedente ivoriano, il fatto che il richiedente avesse già vissuto nella capitale era sufficiente per dimostrare l'assenza di rischio.⁶⁰

L'alternativa della protezione interna è stata considerata in un solo caso concernente un minore non accompagnato.⁶¹ La Commissione ha alla fine concesso la protezione sussidiaria poiché un trasferimento a Panjshir sarebbe stato troppo pericoloso, conformemente a quanto esplicitato nelle Linee guida dell'UNHCR sulla valutazione delle esigenze di protezione internazionale dei richiedenti asilo provenienti dall'Afghanistan del 2010.

In un caso, la Commissione ha considerato, tra le altre cose, che il richiedente – il quale aveva lasciato il Pakistan poiché era minacciato da soggetti non statali nell'ambito di una disputa territoriale – potesse trasferirsi a Karachi, dove la sua famiglia aveva trovato una nuova collocazione e non aveva più subito minacce.⁶²

In un caso il richiedente, un pastore del Mali di etnia Bambara, aveva lasciato la sua regione (il Segou) poiché era stato minacciato da predoni. Si era diretto nella capitale Bamako e da lì aveva lasciato il Mali. La Commissione ha respinto la domanda soprattutto in ragione del fatto che è difficile ritenere che, in caso di ritorno a Bamako, gli autori della persecuzione l'avrebbero seguito anche lì.⁶³

56

V. ad esempio, IND33MNS; CT (Bologna), 29.06.2011 (NIG21FNS); CT (Verona), 18.07.2013 (NIG44MNS); CT (Torino), 18.01.2012 (COL27MNS); BUR38MNS; Tribunale di Milano, 12.11.2009 (TUR50MNS).

57

Corte di Cassazione, 25.01.2012 (GHA01MRE).

58

Tribunale di Trieste, 12.04.2010 (IVO55FNS).

59

CT (Roma), 05.06.2013 (MAL83MNS).

60

Tribunale di Trieste, 12.04.2010 (IVO55FNS).

61

CT (Foggia), 25.02.2011 (AFG32MSPUM).

62

CT (Bologna), 02.03.2011 (PAK71MNS).

63

CT (Roma), 05.06.2013 (MAL83MNS).

b.i.2. Garanzia dei diritti umani e sociali

Nell'identificare una regione in grado di assicurare protezione, i decisori non svolgono un'indagine approfondita sulla regione, ma prendono piuttosto in considerazione aspetti quali il fatto che il richiedente abbia trascorso un periodo di tempo nella regione proposta o che uno dei parenti viva in quel luogo. Non sono emersi riferimenti espliciti circa l'accesso ai diritti politici e sociali di base per quel che riguarda l'alternativa della protezione interna. Non è stato possibile identificare una pratica costante nei riguardi di richiedenti con esigenze speciali, in ragione del numero estremamente basso di casi di questo genere tra le decisioni esaminate.

Quando si applica il concetto di API, la valutazione delle esigenze di vita viene a mancare. Talvolta non si riesce a identificare una regione in cui la persona possa ricevere protezione e, anche quando i decisori identificano tale regione, le esigenze di vita del richiedente non sono prese in esame.

a. Circostanze generali

I casi che, nel ponderare la possibile applicazione dell'API, hanno tenuto conto delle circostanze generali, hanno a volte preso in considerazione la dimensione del Paese⁶⁴ – poiché i decisori in alcuni casi hanno ritenuto non credibile il fatto che il richiedente si trovasse in pericolo in ogni regione del Paese di origine –, l'esistenza di situazioni di conflitto armato nel Paese⁶⁵ e l'incapacità del persecutore di arrecare nocumento al richiedente in un'altra parte del Paese (ad esempio, la capitale). Nessuna delle decisioni analizzate faceva riferimento ai diritti e agli standard di vita nella regione proposta per la protezione.

b. Circostanze personali

La possibilità di applicare l'alternativa della protezione interna per un minore non accompagnato è stata presa in considerazione in un caso soltanto (ed esclusa sulla base di una situazione di violenza generalizzata nel Paese di origine).⁶⁶ L'API è stata applicata in un solo caso riguardante un richiedente con esigenze speciali (donna a rischio di MGF).⁶⁷ In quel caso, il tribunale non ha considerato le condizioni per una persona avente le caratteristiche della richiedente. In un caso, l'API è stata considerata troppo difficoltosa in quanto il richiedente era affetto da diabete (tuttavia, al richiedente è stato concesso solo il permesso di soggiorno per motivi umanitari).⁶⁸ Solo in pochissime decisioni è stato affermato a chiare lettere che il richiedente era una vittima della tratta di esseri umani. In siffatti casi l'API non è stata applicata. In nessuna delle decisioni prese in esame è stata proposta

64

Nella sentenza del Tribunale di Bologna, 29.07.2012 (CAM37MNS), dovendo concedere la protezione sussidiaria, il giudice ha reputato non credibile il fatto che i parenti del richiedente sarebbero stati in grado di scovarlo in ogni zona del Camerun.

65

Tre casi del Senegal hanno fatto riferimento alla regione in cui il conflitto era in corso (Casamance) per dimostrare che l'alternativa della protezione interna era possibile in Senegal (CT (Torino), 21.09.2012 (SEN17MNS); Tribunale di Bologna, 21.09.2012 (SEN61MNS) e 07.05.2012 (SEN36MNS)).

66

CT (Foggia), 25.02.2011 (AFG32MSPUM).

67

Tribunale di Trieste, 12.04.2010 (IVO55FNS).

68

CT (Verona), 18.07.2011 (NIG44MNS).

l'alternativa della protezione interna per un richiedente LGBT (lesbiche, gay, bisessuali e transgender).

c. Rimanere / insediarsi

In nessuna delle decisioni prese in esame è stata esplicitamente considerata la ragionevolezza dell'idea che un richiedente rimanesse o si insediasse in una certa regione. I decisori hanno talvolta considerato il fatto che la famiglia del richiedente visse nella regione proposta per l'applicazione dell'API o che il richiedente avesse trascorso un determinato periodo di tempo nella regione proposta prima di lasciare il proprio Paese.

b.i.3. Accesso

L'accesso alla protezione nella regione proposta per l'applicazione dell'API non è generalmente valutato. Il fatto che un richiedente abbia trascorso un determinato periodo di tempo nella regione proposta, o che la sua famiglia viva in quel luogo, è generalmente considerato sufficiente. In alcuni casi i decisori non identificano un luogo specifico. In nessuno dei casi in esame è stata verificata la possibilità per il richiedente di viaggiare nella regione suggerita per l'API.

b.ii. Applicazione dell'API

b.ii.1. Procedura

b.ii.1.a. In quale procedura si applica l'API?

Nei casi in esame, l'alternativa della protezione interna è stata usata solo nell'ambito dei procedimenti principali. Una domanda non può che essere considerata inammissibile qualora il richiedente abbia già ottenuto lo status di rifugiato in un altro Stato firmatario della Convenzione del 1951, o qualora si tratti di una domanda reiterata.⁶⁹ L'Italia non dispone di procedure alla frontiera. La legge precisa alcuni casi nei quali la domanda deve essere esaminata in via prioritaria, ma comunque secondo la procedura ordinaria; la ricerca, tuttavia, non ha rilevato esempi di impiego dell'API in tale contesto.

b.ii.1.b. In quale punto della procedura si applica l'API?

L'uso normale dell'alternativa della protezione interna si riscontra nel corso di un procedimento principale allo scopo di stabilire una motivazione alternativa per respingere la richiesta, insieme alla determinazione che il richiedente non sia a rischio. L'API, inoltre, è stata utilizzata in questo modo alternativo in due casi in cui si è ritenuto che il richiedente non avesse fornito elementi di prova sufficienti per invocare un rischio di persecuzione o di danno grave tale da richiedere protezione internazionale.⁷⁰

69

Articolo 29 del decreto legislativo 25/2008.

70

Nella sentenza della CT (Bologna), 02.03.2011 (PAK71MNS), la Commissione ha rigettato la domanda poiché il richiedente non era credibile, le sue affermazioni non erano dettagliate, e i fatti esulavano dal campo di applicazione della Convenzione del 1951. Questi, inoltre, «poteva vivere senza problemi in una città lontana da quella in cui erano intervenuti i presunti fatti». Nel caso PAK73MNS il tribunale ha ritenuto che, per quanto concerne la protezione sussidiaria, il richiedente

In tre casi l'alternativa della protezione interna è stata utilizzata quale argomentazione esclusiva per rigettare una domanda prima di valutare appieno il rischio di persecuzione o di danno grave. Nel caso di un richiedente nigeriano, questi temeva atti persecutori ad opera di un'organizzazione segreta che esercitava pratiche vudù. Secondo la Commissione, pur ipotizzando la veridicità delle sue affermazioni, non era credibile che l'organizzazione in questione lo avrebbe trovato ovunque egli fosse andato in Nigeria. Pertanto, non è stato possibile escludere la fattibilità del rimpatrio in un'altra città, a chilometri di distanza dalla sua precedente residenza.⁷¹ Nel caso di un richiedente ivoriano, sia il concetto di soggetto chiamato a offrire protezione sia l'alternativa della protezione interna sono stati utilizzati quali argomentazioni esclusive. Il tribunale ha riscontrato che, pur ipotizzando la credibilità delle affermazioni fatte dalla richiedente di aver lasciato la Costa d'Avorio in quanto la sua famiglia l'avrebbe costretta a subire la mutilazione genitale femminile e a sposarsi, la legislazione ivoriana vieta tale pratica e gli autori di simili reati sono perseguiti a norma di legge. Inoltre, il tribunale ha stabilito che il presunto rischio era limitato al villaggio di origine della richiedente e che la donna avrebbe potuto trasferirsi altrove, in particolare nella capitale, nella quale aveva risieduto per un lungo periodo e dove avrebbe ricevuto la protezione della polizia.⁷² Nel caso di una richiedente nigeriana, la Corte d'appello ha riscontrato come la richiedente non si fosse opposta alla constatazione del tribunale che ella avrebbe potuto trasferirsi in un'altra parte della Nigeria dal momento che non sussistevano vincoli particolari con il luogo in cui la donna aveva abitato.⁷³

b.ii.1.c. Informazione e opportunità di impugnare l'API

In alcuni casi, nel corso del colloquio nella fase principale della procedura, ai richiedenti è stato chiesto se esistessero luoghi del loro Paese di origine in cui si sarebbero sentiti al sicuro. Una risposta affermativa avrebbe permesso di sollevare la questione dell'alternativa della protezione interna, tuttavia i richiedenti non sono stati informati che tale alternativa avrebbe potuto essere applicata in base alle risposte fornite. La trascrizione del colloquio viene fornita al richiedente, il quale può chiedere che siano apportate correzioni prima della firma. La prima opportunità che il richiedente ha di impugnare formalmente l'API è nel corso di un processo di appello.

b.ii.2. Politica

b.ii.2.a. Tipo di protezione

La legislazione italiana non prevede norme riguardanti l'alternativa della protezione interna. Nella pratica non esistono differenze ragguardevoli tra lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria. Talvolta l'API è applicata solo allo status di rifugiato, talvolta solo alla protezione sussidiaria, talvolta per rigettare entrambe senza uno schema definito. In un numero molto

non avesse fornito elementi sufficienti a provare di essere a rischio e, inoltre, che l'interessato avrebbe potuto facilmente trasferirsi altrove, in quanto non sussistevano legami con la regione del Pakistan dove erano intervenuti i fatti.

⁷¹

CT (Verona), 18.07.2011 (NIG44MNS).

⁷²

Tribunale di Trieste, 12.04.2010 (IVO55FNS).

⁷³

CA (Bologna), 30.03.2012 (NIG08FNS).

esiguo di casi l'API è stata applicata a situazioni di conflitto armato (soprattutto nella regione della Casamance in Senegal).

L'API è stata applicata solo in un caso in cui il responsabile della persecuzione era un soggetto statale. La domanda di asilo di un richiedente curdo proveniente dalla Turchia è stata respinta, tra gli altri motivi, perché questi non era stato in grado di spiegare come mai, anziché lasciare il proprio Paese, non si fosse trasferito in un'altra parte della Turchia dove il grado di intolleranza per motivi etnici è sicuramente meno intenso.⁷⁴ Nei casi in cui gli atti persecutori erano ad opera di soggetti non statali, non è stato trovato alcun caso in cui l'API è stata applicata e i decisori hanno affermato che lo Stato tollerava la persecuzione. In alcuni casi tuttavia, i decisori hanno riscontrato la possibilità di applicare l'alternativa della protezione interna senza valutare se lo Stato tollerasse o meno la persecuzione.

b.ii.2.b. Frequenza dell'applicazione

In linea di principio i decisori non dovrebbero considerare l'alternativa della protezione interna. Secondo la Commissione nazionale per il diritto di asilo,⁷⁵ i decisori non usano l'API per rigettare le domande. Tuttavia, nel corso della ricerca sono stati identificati casi in cui è stata valutata l'applicabilità dell'API, in modo particolare (ma non sempre) prima della sentenza della Corte di Cassazione del gennaio 2012 contro tale uso.⁷⁶

Ad esempio, una Corte d'appello ha respinto un ricorso poiché la richiedente – una donna nigeriana oggetto di presunti atti persecutori ad opera di soggetti non statali – non era credibile.⁷⁷ In relazione al rigetto della protezione sussidiaria, la Corte ha reputato che la donna potesse trasferirsi altrove in Nigeria. In un altro caso riguardante una richiedente nigeriana, un Tribunale ha reputato che l'interessata – una donna nigeriana proveniente dallo Stato del Rivers oggetto di presunte minacce da parte del MEND – potesse facilmente vivere in aree in cui il MEND non è attivo.⁷⁸ In un caso riguardante un richiedente del Mali, una Commissione territoriale ha reputato che le minacce ricevute dal richiedente non impedissero all'uomo di trasferirsi in un'altra parte del Mali.⁷⁹

b.ii.2.c. L'API quale politica generale

Qualora applicata, l'alternativa della protezione interna è considerata caso per caso, con alcuni schemi ricorrenti: ad esempio, individui che fuggono da conflitti che coinvolgono una parte limitata del Paese (la regione della Casamance in Senegal), oppure che fuggono dalla persecuzione da parte di soggetti non statali che non hanno la capacità di operare al di fuori dell'area di origine del richiedente (membri del nucleo familiare, società segrete, gruppi criminali, ecc.).

⁷⁴ Tribunale di Milano, 12.11.2009 (TUR50MNS).

⁷⁵ Lettera del Ministero dell'Interno (Commissione Nazionale Asilo) a ECRE, del 29 luglio 2013.

⁷⁶ Corte di Cassazione, 25.01.2012 (GHA01MRE).

⁷⁷ CA (Bologna), 30.03.2012 (NIG08FNS).

⁷⁸ Tribunale di Bologna, 08.03.2012 (NIG22FNS).

⁷⁹ CT (Verona), 06.02.2012 (MAL82MNS).

b.ii.2.d. Frequenza di applicazione dell'API (Paesi/richiedenti)

L'applicazione dell'alternativa della protezione interna dovrebbe essere esclusa per tutti i richiedenti. Nella pratica, essa è normalmente esclusa per i richiedenti che subiscono atti persecutori ad opera di un soggetto statale (in questo senso è emersa una sola eccezione).⁸⁰ Laddove utilizzata, l'API è spesso applicata a richiedenti di nazionalità nigeriana (individui che fuggono dalla persecuzione ad opera di società segrete/gruppi criminali/membri del nucleo familiare) e pakistana (atti persecutori ad opera di soggetti non statali, inclusi i talebani), richiedenti del Ghana (soggetti non statali), del Mali (soggetti non statali) e del Senegal (conflitto nella regione della Casamance).

c. Valutazione di fatti e circostanze

La Corte di Cassazione ha definito le norme generali riguardanti l'onere della prova nell'ambito della procedura di asilo: le autorità hanno il dovere di cooperare con il richiedente nel verificare gli elementi della domanda, ad esempio mediante l'acquisizione *ex officio* delle informazioni riguardanti il sistema giuridico e la situazione politica del Paese di origine.⁸¹ Questo costituisce una deroga dalle norme ordinarie di procedura civile, dove l'onere della prova è a carico della parte che rivendica il diritto.

L'onere di provare gli elementi di protezione di cui all'articolo 7 della direttiva qualifiche dovrebbe essere interpretato di conseguenza; tuttavia nella pratica non c'è sempre chiarezza. A volte i decisori esaminano alcuni, e non tutti, gli elementi. Ad esempio, nel caso di una donna nigeriana la Commissione, dopo aver preso in esame il quadro giuridico e istituzionale della Nigeria, ha reputato che, nonostante sia prevista una forma di protezione per le vittime della tratta di esseri umani, tali misure non possono essere garantite in tutti i casi.⁸² In altri casi, non è chiaro se sia stata compiuta una valutazione, come ad esempio nel caso della coppia di coniugi che avevano lasciato l'Iraq poiché la famiglia della sposa non accettava il matrimonio tra i due.⁸³ La Commissione, in decisioni separate ma pressoché identiche, ha negato lo status di rifugiato ai due coniugi poiché gli «organi dello Stato iracheno» avrebbero potuto offrire loro protezione.

La mancanza di disposizioni riguardanti l'API nell'ambito legislativo italiano rende difficoltosa l'identificazione di uno standard a livello di onere della prova, laddove applicato. Qualora si identifichi una regione in grado di garantire protezione, l'onere della prova sembra ricadere sullo Stato. Quando, più frequentemente, non si identifica una regione in cui la persona possa ottenere protezione, l'onere sembra ricadere sul richiedente (che non ha dimostrato la sussistenza del rischio sull'intero territorio del Paese). Ad esempio, nel caso di un richiedente colombiano, il quale temeva atti persecutori ad opera di un cartello della droga poiché si rifiutava di lavorare come trafficante, la Commissione ha considerato che

⁸⁰ Tribunale di Milano, 12.11.2009 (TUR50MNS).

⁸¹ Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 21 ottobre 2008, n° 27310/2008.

⁸² CT Torino, 10.04.2013 (NIG06FRSVT).

⁸³ CT (Bari), 02.02.2012 (IRQ09SPPD/TO).

l'interessato non era stato in grado di dimostrare che il cartello avrebbe potuto ricercarlo in tutto il territorio colombiano.⁸⁴

d. Qualità delle decisioni

d.i. Informazioni sul Paese di origine (COI)

d.i.1. Fonti delle informazioni sul Paese di origine

L'Unità COI della Commissione nazionale per il diritto di asilo presenta i rapporti COI su richiesta delle autorità giudiziarie. Solo in una minoranza di casi le decisioni (amministrative) di primo grado menzionano le informazioni sul Paese di origine consultate nel corso della procedura. Quando ciò accade, sono spesso citate le Linee guida dell'UNHCR. Di contro, i giudici menzionano normalmente le fonti consultate e, a volte, citano gli estratti pertinenti. Va detto, tuttavia, che le Linee guida dell'UNHCR non rientrano tra i documenti citati con maggiore frequenza dai giudici. I giudici spesso citano Amnesty International quale fonte affidabile di informazioni sul Paese di origine e il sito web del Ministero degli Affari Esteri per quel che riguarda la situazione generale di violenza in Nigeria.⁸⁵ Sono presi in considerazione anche i rapporti elaborati da UKBA, USDOS, l'irlandese RDC ed ANSO, nonché le risoluzioni del Parlamento europeo, seppur in un esiguo numero di casi. A volte i decisori – in particolare nel corso del primo grado – fanno semplicemente riferimento alle «*informazioni a disposizione dell'autorità*» oppure alle «*informazioni disponibili riguardanti il Paese di origine del richiedente*». Questo può costituire un ostacolo nell'impugnare l'accuratezza delle informazioni sul Paese di origine.

d.i.2. Informazioni aggiornate

Il requisito di utilizzare informazioni aggiornate in relazione alla procedura di asilo è fissato dalla legge,⁸⁶ la quale menziona esplicitamente l'UNHCR e il Ministero degli Affari Esteri. Dal momento che l'articolo 8 della direttiva qualifica non è stato recepito, non sussiste tale obbligo specifico riguardo l'alternativa della protezione interna.

Le informazioni sul Paese di origine utilizzate nell'ambito della procedura di asilo sono generalmente aggiornate. Tuttavia, in una minoranza di casi soltanto, le decisioni in prima istanza esaminate contenevano un riferimento alle informazioni sul Paese di origine utilizzate dai decisori (tali riferimenti erano meno inconsueti nelle decisioni più recenti). Le decisioni di seconda e terza istanza e quelle della Corte di Cassazione normalmente fanno riferimento (citandole) alle informazioni sul Paese di origine utilizzate.

d.i.3. Informazioni specifiche sulla regione

Non è stato possibile identificare una decisione nella quale sia stato fatto riferimento ad informazioni specifiche sulla regione proposta per l'applicazione dell'alternativa della protezione interna.

⁸⁴ CT (Torino), 18.01.2012 (COL27MNS).

⁸⁵ www.viaggiaresicuri.it, inteso a informare i cittadini italiani che desiderano visitare un altro Paese circa il livello di sicurezza, ecc.

⁸⁶ V. in particolare l'articolo 8 paragrafo 3 del D.Lgs. 25/2008.

d.i.4. Impugnazione delle informazioni sul Paese di origine o introduzione di informazioni alternative

Un richiedente può impugnare l'uso di informazioni sul Paese di origine da parte dello Stato nel corso della fase giurisdizionale della procedura (sempre che sia stato fatto riferimento a tali informazioni nella motivazione della decisione). Il richiedente e il suo legale devono essere autorizzati ad accedere a tutte le informazioni riguardanti la procedura di asilo che potrebbero essere oggetto di ricorso.⁸⁷ I giudici possono valutare le prove prodotte dallo Stato.

d.ii. Modelli, linee guida e formazione

Non esiste un modello nazionale per il colloquio personale. Ciascuna Commissione territoriale ha sviluppato un modello proprio, che potrebbe lievemente differire da quello delle altre Commissioni. Alcune Commissioni territoriali pongono regolarmente una domanda che potrebbe essere interpretata come facente parte della valutazione per l'API («*Vi sono parti del suo Paese in cui si sentirebbe al sicuro?*» oppure «*Potrebbe vivere in [nome della regione del possibile trasferimento]?*» o domande simili). In un esiguo numero di casi esaminati, la risposta è stata usata per negare la protezione internazionale. In due casi riguardanti richiedenti di provenienza nigeriana, sia l'autorità amministrativa sia il tribunale hanno respinto la domanda poiché la richiedente, nel corso del colloquio dinanzi alla Commissione territoriale, ha asserito di poter vivere in altre aree della Nigeria dove il MEND non è attivo.⁸⁸

Un numero esiguo di decisioni ha fatto riferimento alle Linee guida dell'UNHCR. Questo non significa necessariamente che le Linee guida dell'UNHCR (e altre informazioni sul Paese di origine) non siano di norma prese in considerazione, soprattutto se si considera che un membro di ciascuna Commissione territoriale è un rappresentante UNHCR.

In particolare, le Linee Guida sull'Eleggibilità (Eligibility Guidelines) per l'Afghanistan (2010) e la Somalia (2010) sono state utilizzate al fine di valutare la situazione di violenza generalizzata in questi Paesi; le Linee guida sull'applicabilità dello status di rifugiato per le vittime di tratta (2009) (Guidelines on the applicability of refugee status to victims of trafficking) sono state utilizzate al fine di valutare il rischio di essere nuovamente vittima della tratta di esseri umani in Nigeria; e la Nota orientativa sulle domande d'asilo riguardanti la mutilazione genitale femminile (2009) (Guidance Note on refugee claims relating to female genital mutilation) è stata utilizzata al fine di valutare la protezione contro la mutilazione genitale femminile in Nigeria. Sono state inoltre citate la Dichiarazione riveduta riguardante l'articolo 1D della Convenzione del 1951 (2009) (Revised statement on article 1D of the 1951 Convention), la Posizione dell'UNHCR sui rimpatri in Mali (2012) (UNHCR Position on returns to Mali) e le Linee Guida sull'Eleggibilità (Eligibility Guidelines) per la Costa d'Avorio (2012).

I membri delle Commissioni territoriali partecipano a corsi e programmi di formazione organizzati dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo. La formazione riguarda argomenti quali le tecniche di colloquio e l'uso delle informazioni sul Paese di origine. Nel

⁸⁷

Articolo 17 del D.Lgs. 25/2008.

⁸⁸

CT (Bologna), 29.06.2011 (NIG21FNS); Tribunale di Bologna, 08.03.2012 (NIG22FNS).

contesto del Piano di sostegno speciale per l'Italia sviluppato dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), vi è un dialogo continuo inteso ad aumentare le competenze dei funzionari. Nell'ambito di questo piano, sono state erogate formazioni aggiuntive riguardanti le metodologie di ricerca delle informazioni sui Paesi di origine ai funzionari responsabili di questioni inerenti l'asilo che prestano incarico nelle Commissioni territoriali, affinché questi integrino le ricerche fornite dall'Unità COI della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

VI. Raccomandazioni nazionali

Le seguenti raccomandazioni sono ritenute particolarmente rilevanti nel contesto italiano, e fungono da complemento alle raccomandazioni generali fornite nel rapporto comparatistico APAIPA.

- Qualora lo Stato faccia uso del concetto di «soggetti che offrono protezione», questo deve avvenire in conformità alle norme di diritto internazionale, nonché a quanto previsto dall'articolo 7 della direttiva qualifiche e dall'articolo 6 del D.Lgs. 251/2007 così come modificato dal D.Lgs. 18/2004. In particolare, deve essere dimostrato che il richiedente può in pratica avvalersi della protezione da parte di un soggetto che offre protezione, che avrà accesso a tale protezione, e che tale protezione non è temporanea.
- Laddove siano soggetti statali a perpetrare – o tollerare – atti di persecuzione o danno grave, la presunzione che una protezione efficace non sia disponibile deve operare.
- In conformità alla decisione della Corte di Cassazione del 25 gennaio 2012, l'alternativa della protezione interna non deve del tutto essere applicata, sia questa o meno la principale motivazione per rigettare la domanda di protezione internazionale.
- Le decisioni di prima istanza devono contenere il chiaro riferimento alle informazioni sul Paese d'origine utilizzate dai decisori.



European Council on Refugees and Exiles

Rue Royale 146
1000 Brussels
Belgium

T. +32 2 234 38 00
F. +32 2 514 59 22

ecre@ecre.org

www.ecre.org