

27.11.2019



Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

**NOTA DI COMMENTO DEL  
DECRETO DEL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA  
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE 4 OTTOBRE 2019  
SULL'ELENCO DEI PAESI DI ORIGINE SICURI**

(27 NOVEMBRE 2019)

**1. La determinazione e l'aggiornamento dell'elenco dei Paesi di origine sicuri nell'art. 2-bis decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 ai fini delle procedure di esame delle domande di riconoscimento della protezione internazionale. I dubbi di legittimità della nozione di Paese di origine sicuro**

Con proprio decreto del 4 ottobre 2019 (pubblicato sulla g.u. del 7 ottobre 2019), il Ministro degli affari Esteri e della Cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, ha esercitato la facoltà prevista nell'art. 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 ed ha adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri ai fini delle procedure di esame delle domande di riconoscimento della protezione internazionale.

Dunque con l'entrata in vigore di tale d.m.a.e. (prevista 15 giorni dopo la sua pubblicazione e cioè dal 22 ottobre 2019) si applica anche in Italia la facoltà data ad ogni Stato dell'Unione europea dall'art. 37 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 (nei casi, nei modi, con i limiti e gli effetti previsti nelle disposizioni e nell'allegato I della stessa) di designare un Paese terzo come Paese d'origine sicuro. Tali testi normativi devono essere perciò tenuti in considerazione nell'attuazione e nell'interpretazione delle norme nazionali.

La designazione di uno Stato nell'elenco dei Paesi di origine sicuri, ai sensi del d.lgs. 25/2008, produce precisi effetti giuridici previsti dallo stesso d. lgs. n. 25/2008 e s.m.i., nella condizione giuridica individuale dei cittadini di quegli Stati e degli apolidi ivi residenti (dizione, tale ultima, che per evitare ripetizioni sarà omessa), che presentino in Italia domanda di protezione internazionale. In via generale è possibile affermare che l'inclusione di un Paese all'interno della lista comporta una presunzione relativa (superabile

27.11.2019

con specifica prova) di sicurezza per la generalità dei cittadini di tale Paese, con conseguente possibilità di godere di sufficiente protezione all'interno di tale Paese. Conseguentemente comporta la presunzione (sempre relativa) che l'istanza di protezione internazionale presentata in Italia sia "manifestamente infondata".

Nello specifico, tali effetti comportano che:

1) La Commissione territoriale per la protezione internazionale (non certo il giudice) competente ad esaminare la domanda è esentata dal procedere d'ufficio a fare per ogni domanda una raccolta delle informazioni sul Paese di origine; più esattamente su ogni Commissione territoriale per la protezione internazionale si declina un differente onere di collaborare per fare emergere l'esigenza di protezione;

2) conseguentemente è onere del richiedente invocare di fronte alla Commissione territoriale (e non certo anche nel giudizio sul ricorso giurisdizionale contro la decisione della Commissione) "gravi motivi" per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova (art. 2-bis, comma 5 d.lgs. n. 25/2008);

3) all'atto della presentazione della domanda di protezione internazionale l'ufficio di polizia deve informare il richiedente che, ove proveniente da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis, la domanda può essere rigettata dalla Commissione territoriale ai sensi dell'articolo 9, comma 2-bis (art. 10, comma 1, d.lgs. n. 25/2008), cioè che se non produrrà elementi gravi per fare capire che la sua situazione individuale non è sicura la domanda potrà essere ritenuta manifestamente infondata per questo solo motivo;

4) il venir meno, sostanzialmente, dell'obbligo di motivazione in fatto e in diritto della decisione delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale: ogni Commissione, anche a seguito del colloquio personale col richiedente, valuta se sussistono o meno i requisiti per il riconoscimento della protezione, ma allorché adotti la decisione di manifesta infondatezza tale decisione dovrebbe essere motivata - stando al tenore letterale della normativa italiana - dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese, pur designato come tale in relazione alla sua situazione particolare (art. 9, comma 2-bis d.lgs. n. 25/2008)<sup>1</sup>. E' peraltro possibile ritenere che la Commissione territoriale, a seguito della audizione del richiedente e valutati i motivi da questi addotti, possa altresì assumere una decisione di rigetto (ma non di manifesta infondatezza) nel caso in cui ritenga che il richiedente abbia dimostrato che vi siano validi motivi per non

<sup>1</sup> Si segnala, al riguardo, che tale interpretazione è fornita anche nelle circolari del Ministero dell'Interno, Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, prot. n. 8864 del 28.10.2019 e prot. n. 9004 del 31.10.2019.

27.11.2019

ritenere sicuro tale paese per la sua situazione particolare e, ciononostante, non ritenga di riconoscere una delle due forme di protezione internazionale<sup>2</sup> o riconosca la protezione speciale;

5) la domanda di protezione internazionale è esaminata dalla Commissione territoriale in via prioritaria (art. 28, comma 1 lett. c-ter) d. lgs. n. 25/2008);

6) la domanda di protezione internazionale è esaminata con procedura accelerata (ai sensi dell'art. 28 bis, d.lgs. 25/2008): appena ricevuta la domanda, la questura deve provvedere senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale, la quale dovrebbe provvedere all'audizione nell'arco di 7 giorni e adottare la decisione entro i successivi due giorni<sup>3</sup> (termine raddoppiabile se la domanda sia ritenuta manifestamente infondata e comunque superabile se sia necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda);

7) se la domanda è presentata in zona di frontiera o di transito l'esame può svolgersi direttamente alla frontiera o nelle zone di transito (art. 28 bis, comma 1-ter, d.lgs. n. 25/2008)<sup>4</sup>; l'eventuale decisione di rigetto per manifesta infondatezza (in quanto presentata da cittadino di Paese designato come sicuro la cui domanda sia stata sin dall'origine considerata ed esaminata come tale) comporta il dimezzamento dei termini ordinari di impugnazione dinanzi alla Autorità giudiziaria che, dagli ordinari 30 giorni, diventano qui 15 giorni (art. 35, comma 2, d.lgs. n. 25/2008). Alla scadenza del termine per l'impugnazione vi è l'obbligo per il richiedente di lasciare il territorio nazionale, salvo che gli sia stato rilasciato un permesso di soggiorno ad altro titolo e l'adozione nei suoi confronti di un provvedimento amministrativo di espulsione da parte del prefetto (art. 32, comma 4 d. lgs. n. 25/2008);

8) l'eventuale presentazione del ricorso giurisdizionale al Tribunale contro la decisione del rigetto per manifesta infondatezza non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, salvo specifica istanza in tal senso. La presentazione dell'istanza ha, infatti, effetto sospensivo in attesa dell'emanazione di apposito provvedimento da parte del Tribunale, che deve intervenire *“quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni e assunte, ove occorra, sommarie informazioni, con decreto motivato, pronunciato entro cinque giorni*

<sup>2</sup> Una tale interpretazione, per quanto attinente a casi residuali, deve ritenersi compatibile con la direttiva 2013/32/UE la quale, al considerando 42, specifica che *“è importante che, quando un richiedente dimostra che vi sono validi motivi per non ritenere sicuro tale paese per la sua situazione particolare, la designazione del paese come sicuro non può più applicarsi al suo caso”*. Da ciò, evidentemente, conseguirebbero differenti modalità decisionali (dunque con motivazione) e termini e modalità di impugnazione giurisdizionale ordinaria.

<sup>3</sup> In questo senso anche le già citate circolari del Ministero dell'Interno, Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, n. 8864 del 28.10.2019 e n. 9004 del 31.10.2019

<sup>4</sup> A tale proposito si osserva che molti dei cittadini dei Paesi inseriti dal d.m.a.e. 4 ottobre 2019 giungono proprio in quelle zone di frontiera individuate dal d.min. interno 5 agosto 2019 (relativamente al quale si rinvia a *“Le zone di transito e di frontiera – commento dell'ASGI al decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2019 - G.U. del 7 settembre 2019, n. 210”*, reperibile al link [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/10/2019\\_scheda\\_ASGI\\_decreto\\_zone\\_frontiera.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/10/2019_scheda_ASGI_decreto_zone_frontiera.pdf)), cioè nella Sardegna meridionale e nella Sicilia meridionale (con particolare riguardo per i cittadini di Tunisia, Algeria e Marocco che insieme costituiscono il 40% della media degli sbarcati in ingressi irregolari dal mare e per i cittadini bosniaci o kosovari o montenegrini che ben possono accedere alle zone di frontiera pugliesi o a quelle giuliane).

27.11.2019

dalla *presentazione dell'istanza di sospensione e senza la preventiva convocazione della controparte*<sup>5</sup>, cui consegue il rilascio del permesso di soggiorno (art. 35-bis, comma 4, d.lgs. n. 25/2008);

9) quando il ricorrente è ammesso al patrocinio a spese dello Stato e l'impugnazione ha ad oggetto una decisione della Commissione territoriale che dichiara la domanda manifestamente infondata, il giudice, quando rigetta integralmente il ricorso, indica nel decreto di pagamento a norma dell'art. 82 d.p.r. 30 maggio 2002 n. 115, le ragioni per cui non ritiene le pretese del ricorrente manifestamente infondate ai fini di cui all'art. 74, comma 2, del predetto decreto (in mancanza delle quali il patrocinio gratuito a spese dello Stato non è assicurato).

E' dunque molto probabile che gli effetti oggettivi che questo decreto di designazione dei Paesi di origine sicuri arrecherà saranno non tanto la velocizzazione delle procedure di esame delle domande presentate dai cittadini degli Stati definiti come sicuri e dagli apolidi ivi residenti, ma una sostanziale e drastica diminuzione delle garanzie giuridiche dei richiedenti asilo, lo scoraggiamento della presentazione delle domande, una riduzione degli esiti positivi delle stesse e il tentativo di scoraggiare i connessi ricorsi giurisdizionali.

Pare infatti improbabile che il richiedente asilo - in tempi tanto brevi e con le difficoltà linguistiche ed emotive proprie della prima fase successiva all'arrivo in Italia - riesca davvero a fornire qualche dimostrazione della sua situazione alla Commissione territoriale, sicché è inevitabile che un approfondimento effettivo sulla sua situazione si possa fare soltanto nel successivo ricorso giurisdizionale.

Infatti dalle norme europee e dalle norme interne si ricava che il giudice mantiene intatto il suo diritto/dovere di acquisire con ogni mezzo tutti gli elementi utili ad indagare sulla sussistenza dei presupposti della protezione internazionale, secondo le condizioni personali del ricorrente e la situazione generale del Paese di origine al momento della decisione sul ricorso, e che tale potere non è limitato dall'esercizio del potere governativo di inclusione dello Stato di origine o di provenienza del ricorrente nella lista dei paesi di origine sicuri. Ciò paradossalmente può incentivare i ricorsi giurisdizionali al fine di

5 Dal punto di vista processuale si fa presente che il decreto con il quale è concessa o negata la sospensione del provvedimento impugnato è notificato alle parti le quali entro cinque giorni dalla notificazione possono depositare note difensive ed entro i cinque giorni successivi alla scadenza di tale termine possono depositare note di replica. Solo in tali ipotesi il giudice, con nuovo decreto, da emettersi entro i successivi cinque giorni, conferma, modifica o revoca i provvedimenti già emanati. In ogni caso tali decreti non sono impugnabili e soltanto quando l'istanza di sospensione sia stata accolta, al ricorrente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo (fermo restando l'effetto sospensivo che consegue alla presentazione giudiziale dell'istanza).

27.11.2019

ottenere quell'approfondimento nel merito della situazione della persona che invece le Commissioni territoriali abbiano omesso o svolto in modo ridotto e superficiale<sup>6</sup>.

In ogni caso è evidente che, con tale provvedimento ministeriale, si influisce in modo significativo sull'effettivo esercizio del diritto di asilo garantito dall'articolo 10, comma 3, della Costituzione, le cui condizioni di esercizio devono essere disciplinate con norme di rango legislativo, nei limiti degli obblighi derivanti dalle norme internazionali ed europee menzionate nello stesso articolo 10 e nell'articolo 117, comma 1, della Costituzione.

In proposito **notevoli dubbi di legittimità riguardano l'uso della nozione di Paesi di origine sicuro che finisce col comprimere in modo grave l'effettivo esercizio del diritto di asilo**. E' vero che il decreto ministeriale esercita una facoltà prevista da norma legislativa che a sua volta attua una facoltà data ad ogni Stato dalla vigente direttiva dell'UE (efficace nell'ordinamento italiano ai sensi della limitazione di sovranità consentita dall'art. 11 Cost.), la quale prevede come presupposti per l'inclusione nella nozione di Paese sicuro la sussistenza di parametri connessi alla garanzia e all'effettività di diritti fondamentali internazionalmente garantiti e ha come effetto una semplificazione e un aggravamento procedurali e di per sé non impedisce un esame individuale della domanda e non comporta certo l'inammissibilità della domanda (il che sarebbe incostituzionale). L'insieme delle restrizioni che le norme legislative frappongono al richiedente proveniente da un Paese di origine designato come sicuro non devono essere interpretate e applicate come ostacoli ad un esame approfondito della situazione individuale del richiedente, che è la base stessa del diritto di asilo costituzionalmente garantito

Tuttavia, resta il dubbio se la direttiva UE sia del tutto conforme al trattato UE che esige che ogni atto dell'UE rispetti sempre la convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato (che esige sempre, a sua volta, una valutazione della domanda alla luce della situazione individuale) e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e al diritto di asilo garantito dalla Carta dei diritti fondamentali. Simili dubbi potrebbero dare luogo ad un rinvio alla Corte di giustizia della UE della stessa norma della direttiva UE che prevede la facoltà della designazione di un Paese di origine come sicuro.

Circa la violazione del diritto UE, i profili di contrasto della norma interna possono riguardare i criteri da considerare, la mancata previsione dell'obbligo di motivazione, il metodo di individuazione dell'elenco dei Paesi di origine sicuri, gli organi competenti, l'esclusione dei soggetti vulnerabili. Anche una procedura che svuoti di fatto l'effettività della tutela - sia nella fase amministrativa, sia in quella giurisdizionale - potrebbe essere ragionevolmente considerata in contrasto con la direttiva stessa e, soprattutto, con la

<sup>6</sup> Per ulteriori approfondimenti anche con riferimento agli intatti poteri dei giudici anche sui ricorsi di persone provenienti da Paesi di origine sicuri cfr. C. PITEA, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3/2019, pp. 327 ss.

27.11.2019

Carta dei diritti fondamentali dell'UE, come confermano le recenti sentenze della CGUE sul caso M e sull'accoglienza, considerando anche la rilevanza che assume la giurisprudenza CEDU (si veda, da ultimo la sentenza *Ilias v. Hungary*).

In ogni caso **gravi dubbi di legittimità costituzionale riguardano la norma legislativa nazionale di recepimento della direttiva UE**. Infatti, l'art. 2-bis d. lgs. n. 25/2008 sembra violare le riserve di legge in materia di stranieri e di diritto di asilo previste dagli artt. 10, comma 2 e 10, comma 3 Cost. perché dà al Governo una facoltà che di per sé produce l'attivazione di norme legislative differenti e di un trattamento diverso e deteriore delle domande di alcuni richiedenti asilo, senza che sia previsto in via preventiva alcun parere, neppure consultivo, né alcuna decisione definitiva del Parlamento (esemplare è invece il caso tedesco in cui il Bundestag ha approvato la lista dei Paesi di origine sicuri). In proposito non basta neppure affermare che si tratta di riserva di legge relativa, perché la discrezionalità governativa non pare adeguatamente limitata neppure dalla previsione di criteri e modi per il suo esercizio da parte della norma stessa.

Occorre inoltre rilevare la vaghezza delle formule usate nell'art. 2-bis, commi 2 e 3 d. lgs. n. 25/2008 per tentare di vincolare la discrezionalità del Governo: appare difficile, infatti, vincolare tutti i parametri cui riferirsi per valutare "in via generale e costante" la "sicurezza" di un Paese, con riguardo al rispetto dei diritti umani dei suoi cittadini. Lo stesso inciso "in via generale e costante" rovescia la dimensione individuale del diritto di asilo costituzionalmente garantito. Al contempo, vaghi appaiono i riferimenti alle fonti di informazioni menzionate nell'art. 2-bis, comma 4 d. lgs. n. 25/2008, perché si tratta di indicazioni aperte e generiche, che non danno certezza sulla fondatezza e completezza dei dati utilizzati per la designazione.

In questa sede è anzitutto essenziale analizzare contenuti e forma del decreto ministeriale che adotta l'elenco dei Paesi di origine sicuri e l'inclusione o l'esclusione di uno Stato in tale elenco alla luce dei parametri ed indici previsti da quelle norme legislative, oltre che delle norme costituzionali, internazionali ed europee e verificare, nello specifico, la rispondenza del d.m. 4.10.2019 a tali parametri e indici ovvero la sua possibile illegittimità.

## **2. La determinazione dell'elenco dei Paesi di origine sicuri e la (mancata) previsione di esclusioni di categorie di persone e di determinate zone all'interno di ogni Paese.**

Potrebbero essere designati quali Paesi di origine sicuri soltanto quegli Stati per ognuno dei quali il Governo ritenga sussistenti tutti gli elementi indicati nell'art. 2-bis d. lgs. n. 25/2018.

27.11.2019

L'art. 2-bis comma 1, d.lgs. n. 25/2008, infatti, stabilisce la possibilità che il decreto ministeriale preveda specifiche eccezioni personali<sup>7</sup> o territoriali, allorché sia notorio che soltanto ben determinate categorie di persone o soltanto le persone che si trovino in specifiche zone dei Paesi individuati come sicuri siano a rischio di subire persecuzioni o danni gravi. L'esercizio di tale facoltà (non esercitata nel d.m.a.e. 4 ottobre 2019) avrebbe consentito di esentare dagli effetti della designazione di Paese di origine sicuro gli appartenenti a determinate categorie di persone, allorché:

a) questi siano cittadini di Stati nei quali si verifichino rischi di persecuzioni o di danni gravi che, secondo la Corte di giustizia dell'UE, non necessitano di una specifica motivazione caso per caso;

b) si tratta di persone che potrebbero subire danni gravi derivanti dalla violenza generalizzata di un conflitto armato interno alla quale nessuna autorità riesce ad opporsi in modo efficace;

c) si tratta di persone appartenenti a categorie che sono oggetto di specifici atti di persecuzione in ragione della loro appartenenza ad un determinato gruppo sociale (come le donne o i minori, ovvero in ragione del loro orientamento sessuale o della loro religione, la cui dimostrazione specifica e immediata sarebbe difficile e comporterebbe un'esagerata intromissione nella riservatezza della persona e una restrizione della sua libertà personale o religiosa).

E' pertanto assai significativo che nel d.m.a.e. 4 ottobre 2019 non si preveda alcuna categoria di persone, né alcuna zona del territorio di ognuno degli Stati designati come sicuri, che si possa ritenere esclusa dalla suddetta designazione e dai conseguenziali effetti negativi sulla tutela dei diritti individuali. Tuttavia la mancata previsione nel decreto di queste esclusioni appare illegittima per eccesso di potere, perché il decreto appare contraddittorio rispetto agli esiti dell'istruttoria svolta prima della sua emanazione dagli Uffici ministeriali competenti, alla luce delle precise raccomandazioni in favore di puntuali esclusioni che sono contenute nelle schede concernenti i singoli Stati elaborate dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale con la collaborazione dell'unità COI della Commissione nazionale per il diritto di asilo e che sono state allegate alla Circolare prot. N. 0009004 del 31 ottobre 2019 della Commissione nazionale per il diritto di asilo: senza alcuna motivazione, infatti, tali categorie o territori, la cui esclusione era stata proposta dagli Uffici ministeriali, non sono stati inclusi nel testo del decreto.

<sup>7</sup> La stessa direttiva 2013/32 del Parlamento e del Consiglio (considerando 32) prevede che “*Nell'intento di garantire una sostanziale parità tra i richiedenti di entrambi i sessi, è opportuno che le procedure di esame siano sensibili alle specificità di genere. In particolare, i colloqui personali dovrebbero essere organizzati in modo da consentire ai richiedenti di entrambi i sessi che abbiano subito persecuzioni per motivi di genere di parlare delle esperienze passate. È opportuno tenere debito conto della complessità delle domande con implicazioni di genere nelle procedure basate sui concetti di paese terzo sicuro e di paese di origine sicuro o sulla nozione di domanda reiterata*”.



27.11.2019

### **3. Fondamenti e motivazioni della designazione di Paesi di origine sicuri**

#### **3.1. L'obbligo di motivare il decreto di determinazione o di aggiornamento dell'elenco dei Paesi di origine sicuri**

Il decreto di designazione di uno Stato nell'elenco dei Paesi di origine sicuri e i successivi decreti di aggiornamento dell'elenco possono senz'altro qualificarsi quali atti normativi o atti amministrativi generali. Più precisamente si tratta di un atto normativo in quanto introduce un'effettiva innovazione dell'ordinamento attraverso “una disciplina generale ed astratta di (un numero indefinito e non determinato nel tempo) rapporti giuridici” (Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2012, n. 812 e 28 febbraio 2012, n. 1120: e Ad. plen., 4 maggio 2012, n. 9).

Infatti, le norme analizzate rendono evidente che la qualificazione di un Paese di origine come sicuro comporta effetti generali ed astratti su qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da qualsiasi cittadino di quello Stato o dall'apolide che vi risiede. Inoltre tale designazione, come si è in precedenza illustrato, determina effetti sia sulle modalità e sui termini di svolgimento di funzioni delle pubbliche amministrazioni che raccolgono ed esaminano tale domanda, sia sull'esercizio di talune funzioni giurisdizionali, sia inoltre sull'esercizio da parte di ogni cittadino di uno Stato inserito in quell'elenco o dell'apolide ivi residente di tre suoi fondamentali diritti costituzionalmente garantiti: il diritto di asilo (art. 10, comma 3 Cost.), il diritto alla difesa (art. 24 Cost.) e il diritto di agire contro ogni atto delle pubbliche amministrazioni (art. 113 Cost.).

Dalla lettura del d.m.a.e. 4 ottobre 2019 non è possibile, tuttavia, comprendere i motivi e le informazioni in base alle quali sia stato scelto di inserire alcuni Paesi nella lista invece di altri. In particolare, non è dato capire quali siano le informazioni acquisite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo e se, in esse, vi siano anche le informazioni ricavate da EASO o dagli analoghi organismi di altri Stati o da UNHCR (che fa parte della stessa Commissione), o da organizzazioni internazionali. Tali sono, infatti, i soggetti dai quali le informazioni che hanno determinato la scelta dovrebbero pervenire ai sensi dell'art. 2-bis, comma 4, d.lgs. n. 25/2008.

Trattandosi di atti normativi tali decreti potrebbero ritenersi esenti dall'obbligo di motivazione in fatto e in diritto, perché l'obbligo di motivazione non è richiesto per tali atti dall'art. 3, comma 2 d. lgs. n. 241/1990, il che pare implicitamente confermata dal testo (non motivato) del d.m.a.e. 4 ottobre 2019.

In realtà la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che *“nel caso di atti normativi e amministrativi generali, al di fuori dei casi in cui è esigibile una specifica motivazione in ragione dell'immediata e diretta incidenza su specifiche situazioni soggettive, l'onere di motivazione risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e criteri che sorreggono le*



27.11.2019

*scelte, senza necessità di una specifica motivazione. Costituisce in sé una motivazione, la coerenza delle scelte con le finalità enunciate dall'atto come proprie?* (Cons. Stato, sez. IV, n. 3363/2006; più di recente, si v. Cons. Stato, sez. VI, 15 novembre 2016, n. 4704).

Sarebbe stato necessario, dunque, almeno indicare nel decreto i criteri che avrebbero reso coerente la scelta di inserire un determinato Stato nella lista dei Paesi di origine sicuri con la finalità voluta dalla legge di designare solo quei Paesi la cui situazione normativa, politica e di fatto ha tutte le caratteristiche analiticamente indicate nell'art. 2-bis d. lgs. n. 25/2008. Peraltro, una qualche forma di motivazione di ogni decreto di determinazione o di aggiornamento dell'elenco dei Paesi di origine sicuri deve ritenersi obbligatoria in base ad una interpretazione sistematica conforme alle norme costituzionali, europee ed internazionali.

Posto che tali decreti producono precisi effetti restrittivi dell'esercizio dei diritti fondamentali che sono garantiti a livello costituzionale ed europeo, ad essi deve ritenersi applicabile l'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.

La motivazione del provvedimento è sia garanzia dei principi di legalità, di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione pubblica (art. 97 Cost.), sia il presupposto per rendere sindacabili i suoi contenuti ed anche le decisioni che in base ad esso potranno essere adottate dalle Commissioni territoriali, in quanto consente l'effettivo esercizio sia della tutela giurisdizionale contro l'atto amministrativo (art. 113 Cost.), sia del diritto di difesa (art. 24 Cost.) per i propri diritti soggettivi e interessi legittimi.

L'obbligo di motivazione in tale materia deriva, inoltre, anche da precise norme internazionali ed europee: in generale, l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE prevede tra gli elementi costitutivi del principio di buona amministrazione il dovere di motivare le singole decisioni. Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, l'istituto è elevato a principio comune alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, nella parte in cui è strumentale all'effettività della tutela dei diritti riconosciuti dall'Unione (C. giust., 15.10.1987, C-222/86, *Unectef c. G. Heylens e altri*) ed è presupposto essenziale per l'esercizio del diritto ad un ricorso effettivo (art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e art. 46 Direttiva 2013/32/UE).

Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo individua nel dovere di motivazione un corollario del principio del giusto procedimento previsto dall'art. 6 CEDU, con riferimento ad atti che incidono sull'esercizio dei diritti di libertà tutelati dalla Convenzione (Corte EDU, 20.10.2009, *Lombardi Vallauri c. Italia*). La motivazione generale circa l'assenza in un determinato Stato di rischi di persecuzioni e danni gravi è, dunque, elemento indefettibile per assicurare il diritto al ricorso effettivo garantito dalla CEDU secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Tale contesto normativo di carattere generale deve essere poi ulteriormente approfondito: occorre, infatti, sottolineare che le norme europee stabiliscono inderogabilmente che ogni decisione di rigetto della

27.11.2019

domanda di protezione internazionale sia corredata di motivazioni di diritto e di fatto (art. 11, par. 2 direttiva 2013/32/UE).

Tale obbligo non può dirsi adempiuto in modo completo ed effettivo se le decisioni delle Commissioni territoriali hanno una motivazione stereotipata, come è quella che, in base alla norma nazionale italiana (art. 9, comma 2-bis d. lgs. n. 25/2008) oggi potrà accompagnare le decisioni di manifesta infondatezza di una domanda presentata da un cittadino di uno Stato inserito nella lista dei Paesi sicuri. Queste decisioni, infatti, hanno soltanto l'obbligo di dare atto che il richiedente non abbia dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere "non sicuro" il Paese ricompreso nella lista ministeriale da cui proviene.

Tuttavia è evidente che l'obbligo di motivazione è inderogabile in quanto funzionale a consentire al richiedente di esercitare il suo diritto ad un ricorso effettivo, e se le attuali norme legislative per coloro che provengono da Paesi indicati come "sicuri" lo riducono a motivazione stereotipata (almeno allorché, a seguito dell'affievolirsi degli oneri di collaborazione degli organi amministrativi, il richiedente non abbia potuto, nel breve tempo a disposizione, allegare prove di gravi motivi che fanno ritenere "non sicuro" per sé quel Paese), allora almeno il provvedimento normativo che designa il Paese come sicuro deve inderogabilmente recare la motivazione dei profili generali e dei criteri che hanno indotto al suo inserimento nell'elenco. Altrimenti si finirebbe per impedire anche alla Autorità Giudiziaria un completo sindacato di legittimità del provvedimento di diniego impugnato, tantomeno nella fase "cautelare" derivante dalla proposizione di una istanza di sospensione degli effetti espulsivi derivanti dal rigetto della domanda amministrativa di protezione.

Conseguentemente il d.m.a.e. 4 ottobre 2019 appare viziato da illegittimità perché la mancata motivazione dell'inserimento di ogni Stato nell'elenco dei Paesi sicuri viola le norme costituzionali, internazionali ed europee su indicate, in quanto è del tutto sprovvisto anche soltanto dell'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte ministeriali.

Il decreto, dunque, avrebbe almeno dovuto indicare i profili generali e i criteri in base ai quali si ritiene che nella situazione di ogni Stato designato come Paese di origine sicuro siano verificati i presupposti indicati nell'art. 2-bis d. lgs. n. 25/2008, oltre che eventuali ulteriori motivazioni specifiche concernenti un determinato Stato e/o le categorie di persone e/o le zone eventualmente escluse dagli effetti di tale designazione.

L'omissione della indicazione nel decreto stesso di tali profili e criteri generali e delle motivazioni specifiche concernenti ogni Paese comporta l'illegittimità del decreto non soltanto per violazione di legge, a causa delle violazioni delle norme di rango primario e sovranazionale che esigono una qualche motivazione in fatto e in diritto, ma anche per eccesso di potere, a causa della incompletezza dell'istruttoria svolta e della contraddittorietà tra il decreto e gli esiti dell'istruttoria preliminare al decreto.

27.11.2019

Infatti, pochi giorni dopo la pubblicazione del decreto la Commissione nazionale per il diritto di asilo ha emesso una propria circolare (prot. N. 0009004 del 31 ottobre 2019) alla quale sono allegati gli elementi elaborati dalla stessa Commissione e dagli uffici del Ministero degli affari esteri per ogni Paese. La lettura di quegli elementi rende del tutto evidente la più totale contraddizione tra gli elementi controllati e raccolti e la qualificazione dello Stato come Stato sicuro. Tali elementi sono per alcuni Stati piuttosto formali o incompleti, il che indica una istruttoria carente, mentre per altri Stati si riferiscono elementi gravi e violazioni dei diritti fondamentali che paiono del tutto incompatibili con la qualifica di Paese di origine sicuro e talvolta conducono gli stessi uffici a fare raccomandazioni, inclusa la previsione di esclusioni di determinate categorie di persone o di territori, ma quelle indicazioni in modo immotivato e irragionevole sono state poi del tutto disattese e non compaiono perciò nel testo finale del decreto ministeriale.

### **3.2. Le motivazioni generali per la designazione di uno Stato quale Paese di origine sicuro: gli indici generali ricavabili dalle norme legislative, internazionali, europee e costituzionali**

Poiché ogni Stato può essere designato come sicuro soltanto se nel farlo si osservano la Costituzione, i trattati in vigore e le eventuali riserve, le norme europee e l'art. 2 bis d. lgs. n. 25/2008, si deve concludere che gli elementi comuni ad ogni Paese incluso nella lista dei Paesi sicuri devono essere quelli indicati nei punti che seguono.

#### **3.2.1. Gli Stati UE come Paesi reciprocamente sicuri**

Preliminarmente occorre ricordare che ogni Stato membro dell'UE, con le sue dipendenze, è Paese di origine sicuro perché, ai sensi dell'art. 11 della Costituzione, ogni Stato dell'Unione si riconosce reciprocamente Paese sicuro sulla base del Protocollo (n. 24) sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, allegato al TFUE .

Peraltro anche la sicurezza d'origine dei Paesi UE viene meno nel caso in cui uno Stato adotti la deroga consentita dall'art. 15 CEDU e se sono avviate procedure di cui all'art. 7 TFUE.

27.11.2019

### 3.2.2. Gli elementi e le informazioni in base ai quali valutare ogni Stato

Uno Stato non appartenente all'UE può essere designato quale Paese di origine sicuro solo dopo l'acquisizione e la valutazione di tutti gli elementi indicati nei commi 2, 3 e 4 dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, ovvero che siano ricavabili da esso e dall'allegato I alla Direttiva 2013/32/UE. Tali elementi di valutazione devono attenersi a:

- a) l'ordinamento giuridico di quello Stato;
- b) l'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico;
- c) la situazione politica generale;
- d) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari dello Stato e il modo in cui sono applicate;
- e) la ratifica da parte dello Stato e l'effettiva entrata in vigore sul suo territorio delle Convenzioni internazionali indicate nello stesso articolo 2-bis, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 e di altre convenzioni che paiono indispensabili per dare completa ed effettiva attuazione a tali Convenzioni o che le integrano o le completano, che sono indicate al punto 3.4;

- f) per gli Stati parte del Consiglio di Europa, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'effettivo rispetto della Convenzione EDU, con particolare riferimento alle violazioni dei diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2<sup>8</sup>;

- g) le informazioni precise e aggiornate su ogni Stato fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa, da altre organizzazioni internazionali competenti e da altre fonti di informazione specificate nel successivo punto 3.2.4. Occorre includere in tali altre fonti anche i rapporti delle organizzazioni non governative di tutela dei diritti umani, le decisioni amministrative e giudiziarie italiane che riconoscono la protezione internazionale o la protezione speciale o le pregresse forme di protezione umanitaria ai cittadini di quello Stato (o agli apolidi ivi residenti) e le sentenze italiane in materia di estradizione verso quel Paese.

<sup>8</sup> Si deve tenere conto, dunque, anche di eventuali sentenze della Corte che abbiano indicato allo Stato le misure da assumere per dare esecuzione corretta al giudicato a causa di violazioni strutturali, spesso causate da norme o da prassi giudiziarie o amministrative che sono in contrasto con la stessa Convenzione e di quelle sentenze in cui la stessa Corte abbia rilevato l'esistenza di una violazione sistemica o strutturale della Convenzione ed abbia stabilito le misure per rimuoverne la causa (art. 61 del regolamento di procedura della Corte Edu).

27.11.2019

### **3.2.3 Presupposti ai fini della designazione di uno Stato quale Paese di origine sicuro**

Uno Stato non appartenente all'Unione europea può essere designato quale Paese di origine sicuro, purché ai sensi dei medesimi commi 2, 3 e 4 dell'articolo 2-bis citato risulti (sulla base di dati ed informazioni che devono acquisirsi con le modalità descritte nella indicata norma):

- 1) che il suo ordinamento giuridico si basa su un sistema democratico;
- 2) che è dimostrabile che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione come definiti dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale;
- 3) che nel medesimo Stato è offerta in misura adeguata, attraverso pertinenti disposizioni legislative e regolamentari e conseguenti prassi degli organi statali, protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti che consentano il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella CEDU, nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 10 dicembre 1984 (in particolare dei diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della predetta Convenzione europea), e mediante il rispetto del principio di cui all'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati.

### **3.2.4. I 14 requisiti che devono essere verificati in ogni Stato ai fini della sussistenza dei presupposti per essere considerato Paese di origine sicuro**

In base allo stesso art. 2-bis d.lgs. 25/2008, la designazione di uno Stato quale Paese di origine sicuro può avvenire soltanto se sussistono tutti gli elementi indicati nel precedente punto 3.2.3. L'analisi specifica di tali fattori comporta la preventiva verifica che in quello Stato siano presenti specifici elementi di carattere generale e che appaiono incontestabili.

Tali presupposti sono menzionati o comunque sono ricavabili dallo stesso art. 2-bis ed attengono alla sottoscrizione ed effettiva applicazione di determinate convenzioni internazionali, per ognuna delle quali l'effettivo rispetto da parte di ogni Stato è specificamente vigilato, in modo aggiornato e indipendente, da ben precisi organismi, anche giudiziari, con atti e rapporti anche periodici, nonché da elementi in possesso delle stesse autorità amministrative e giudiziarie italiane, ovvero da altre fonti di informazioni come i rapporti di organizzazioni internazionali, anche non governative. Si può pertanto affermare che, ai fini

27.11.2019

della sussistenza dei presupposti per essere considerato Paese di origine sicuro, in ogni Stato inserito nella lista deve essere stata verificata la sussistenza dei 14 requisiti che seguono:

1) lo Stato ha ratificato e sono in vigore nel suo ordinamento tutte le seguenti convenzioni internazionali che sono indicate all'articolo 2-bis, comma 3, lett. b) del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 e tutte le altre seguenti convenzioni strettamente indispensabili all'effettiva attuazione di tali convenzioni:

- a) il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici,
- b) la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti,
- c) la Convenzione sullo status di rifugiato, firmata a Ginevra nel 1951 e il suo Protocollo addizionale del 1967, senza che lo Stato abbia espresso alcuna riserva geografica o temporale;
- d) se si tratta di Stato parte del Consiglio d'Europa, anche tutte le seguenti convenzioni:
  - la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali,
  - la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti
  - la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, firmata a Istanbul il 11 maggio 2011.

2) Nello Stato è effettivamente in funzione un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà previsto dal Patto e da tutte le Convenzioni indicate nel punto 1 (art. 2-bis, comma 3, lett. d), d.lgs. 25/2008), mediante la effettiva possibilità che la violazione o limitazione di tali diritti possano essere effettivamente sottoposti da ogni individuo al vaglio nell'ambito di un sistema giudiziario composto da giudici individuati con criteri e modi generali previsti da norme legislative, organizzati in modo indipendente da ogni altro Potere dello Stato e con un giudizio svolto in modo imparziale ed in contraddittorio, con possibilità di far riesaminare tempestivamente la legittimità di ogni provvedimento limitativo della libertà personale, di domicilio, di comunicare riservatamente e di manifestazione del pensiero e di ogni altro atto pubblico o privato restrittivo di altri diritti fondamentali, nonché la possibilità di ricorrere ad eventuali giudici internazionali istituiti sulla base delle norme internazionali in vigore nel Paese. Tutto ciò deve risultare anche dagli elementi indicati nei più recenti rapporti, osservazioni, pareri e raccomandazioni adottati dall'Alto commissario per i diritti umani delle Nazioni unite e dal Comitato per i diritti dell'uomo dello stesso Patto internazionale sui diritti civili e politici, nonché, per i Paesi membri del Consiglio di Europa, anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e dagli elementi indicati nei più recenti rapporti, osservazioni, pareri e raccomandazioni adottati dal

27.11.2019

Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, dal Commissario per i diritti umani del Consiglio di Europa e dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa;

3) lo Stato promuove e garantisce un effettivo rispetto di ognuno dei diritti fondamentali previsti dal Patto internazionale sui diritti civili e politici, incluso l'effettivo esercizio della tutela giurisdizionale di tali diritti (art 2-bis, comma 3, lett. b, d.lgs. 25/2008).

In particolare ciò deve risultare anche dagli elementi indicati nei più recenti rapporti, osservazioni, pareri e raccomandazioni adottati dall'Alto commissario per i diritti umani delle Nazioni unite e dal Comitato per i diritti dell'uomo dello stesso Patto internazionale sui diritti civili e politici. La conferma di tutto ciò deve altresì venire dall'avvenuta ratifica ed entrata in vigore in quello Stato di tutte le seguenti convenzioni internazionali che sono indispensabili all'effettiva e completa attuazione del medesimo Patto:

a) il Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti civili e politici;

b) la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale;

c) la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne;

d) la Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, nonché i suoi protocolli opzionali, concernenti rispettivamente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini ed il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, fatti a New York il 6 settembre 2000;

4) lo Stato garantisce un'effettiva protezione contro la pena di morte, contro la tortura, contro le pene e i trattamenti inumani e degradanti e contro le persecuzioni (art. 2-bis, commi 3 e 4, d.lgs. 25/2008) e, pertanto, ha un ordinamento giuridico in cui non è prevista alcuna ipotesi in cui sia possibile irrogare o eseguire la pena di morte o pene o trattamenti inumani o degradanti, né ipotesi che comportino arresto o detenzione in luoghi nei quali non sia effettivamente impedito e punito e che, in generale, le persone subiscano torture o trattamenti inumani o degradanti. Tutto ciò deve risultare anche dagli elementi indicati nei più recenti rapporti, raccomandazioni e pareri adottati dal Comitato per i diritti dell'uomo dello stesso Patto internazionale sui diritti civili e politici, dall'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani e anche, per gli Stati membri del Consiglio d'Europa, nei più recenti rapporti, raccomandazioni e pareri adottati dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, dal Commissario per i diritti umani del Consiglio di Europa e dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. La conferma di tutto ciò deve risultare altresì dall'avvenuta ratifica ed entrata in vigore in quello Stato di tutte le seguenti convenzioni internazionali che sono indispensabili all'effettiva e completa attuazione del divieto della pena di morte e della Convenzione contro la tortura e



27.11.2019

altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti indicata nel comma 3, lett. b) dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25:

a) il Protocollo opzionale adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 gennaio 2003 alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli;

b) il secondo protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti civili e politici sull'abolizione della pena di morte;

c) la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata, adottata dall'assemblea generale delle Nazioni unite il 20 dicembre 2006;

d) se si tratta di Stati parte del Consiglio di Europa, anche tutte le seguenti convenzioni: i protocolli addizionali alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali n. 6, relativo all'abolizione della pena di morte, e n. 13, relativo all'abolizione della pena di morte in tutte le circostanze inumani o degradanti.

5) lo Stato garantisce a tutti e in tutte le circostanze l'effettiva tutela dei diritti fondamentali garantiti dal Patto internazionale per i diritti politici e dalle altre Convenzioni internazionali nell'ambito di un sistema democratico. Ciò deve essere confermato dall'esclusione della previsione di reati per motivi politici o di altre forme di persecuzione o di restrizione di natura politica che comporti un impedimento grave, effettivo ed attuale dei diritti fondamentali e di difesa. Tutto ciò deve risultare ed essere confermato anche dal complesso più recente delle decisioni delle autorità italiane che hanno rigettato le domande di estradizione per reati politici, esclusi i delitti di genocidio e i reati internazionali che sono perseguiti nei casi e nei modi indicati dallo Statuto della Corte penale internazionale, nonché dalla più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e nei più recenti rapporti, raccomandazioni e pareri del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, del Commissario per i diritti umani del Consiglio di Europa e del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

6) lo Stato che è membro del Consiglio d'Europa assicura un effettivo e generalizzato rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo 2-bis, comma 3, d.lgs. 25/2008) e un effettivo accesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo e dà effettiva attuazione alle sue decisioni, elementi rilevanti ai fini della verifica della sussistenza di un effettivo sistema giudiziario di tutela dei diritti (elemento richiesto dal medesimo comma 3).

Tale verifica deve discendere anche dall'analisi della più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e nei più recenti rapporti, raccomandazioni e pareri del Comitato europeo per la

27.11.2019

prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, del Commissario per i diritti umani del Consiglio di Europa e del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Inoltre, se si tratta anche di Paese candidato all'adesione all'Unione europea, la verifica dell'effettivo rispetto dei diritti umani deve essere ricavabile dal più recente rapporto della Commissione europea sull'effettivo adempimento delle condizioni di adesione di quello Stato. Inoltre, quanto sopra deve essere confermato dall'avvenuta ratifica ed entrata in vigore in quello Stato di tutte le seguenti Convenzioni:

a) il Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmato a Parigi nel 1952;

b) i Protocolli nn. 4, 7 e 12 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

7) lo Stato ha un ordinamento giuridico che si basa su un sistema democratico la cui verifica deve avvenire in modo "stabile e costante" (art. 2 bis, comma 2 d.lgs. 25/2008). Ciò deve rilevarsi sulla base delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri dell'UE che hanno indicato nella direttiva UE sulle procedure di esame delle domande di asilo questo parametro, riprodotto nella norma nazionale. Ciò significa che la verifica deve farsi sulla base di un sistema costituzionale, rimasta costante nei periodi più recenti, informata ai tratti tipici di ogni forma dello Stato democratico-sociale. In ogni caso essa deve essere effettivamente pluralista e stabile, anche perché, come esige l'articolo 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, vi si svolgono elezioni periodiche, veritiere, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscono la libera espressione della volontà degli elettori, e tutti i cittadini possono partecipare alla vita pubblica ed essere assunti nei pubblici impieghi. Tutto ciò deve risultare anche dagli elementi dei più recenti rapporti, osservazioni, pareri e raccomandazioni adottati dal Comitato per i diritti dell'uomo dello stesso Patto internazionale sui diritti civili e politici, dall'Alto commissario per i diritti umani delle Nazioni unite e come risulta altresì, per gli Stati che ne sono parte, dagli elementi dei più recenti rapporti, pareri e raccomandazioni adottati dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) e dall'ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODHIR) dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Se si tratta anche di Paese candidato all'adesione all'Unione europea, inoltre, la verifica di uno stabile sistema democratico deve essere ricavabile dal più recente rapporto della Commissione europea sull'effettivo adempimento delle condizioni di adesione di quello Stato;

8) lo Stato garantisce alle minoranze etniche, religiose o linguistiche che si trovano nel suo territorio i diritti previsti dall'articolo 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e, se è membro del Consiglio d'Europa, garantisce anche un'effettiva tutela dei diritti individuali e collettivi delle minoranze.

27.11.2019

Tutto ciò deve risultare dall'avvenuta ratifica ed entrata in vigore in quello Stato della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, promossa dal Consiglio d'Europa, e dagli elementi indicati nei più recenti rapporti, pareri e raccomandazioni dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), del Commissario per i diritti umani del Consiglio di Europa e del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Se si tratta anche di Paese candidato all'adesione all'Unione europea la verifica dell'effettivo rispetto dei diritti degli appartenenti alle minoranze deve essere ricavabile dal più recente rapporto della Commissione europea sull'effettivo adempimento delle condizioni di adesione di quello Stato;

9) lo Stato assicura un'effettiva protezione contro il pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (art. 2 bis, comma 2, d.lgs. 25/2008). Tutto ciò deve risultare anche dagli elementi delle relazioni e degli atti del Segretario generale dell'ONU, del Consiglio di sicurezza e delle agenzie dell'ONU. Una conferma deve venire dal fatto che nello Stato non è stato proclamato lo stato di guerra e nel suo territorio non esistono situazioni di violenza generalizzata nell'ambito di un conflitto interno ed internazionale, né si ha un impiego di forze militari nazionali o straniere in violazione del divieto dell'uso della forza tra gli Stati, neppure a seguito di autodifesa, né situazioni di pericolo per la pace e sicurezza internazionali dichiarate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, né sono dispiegati appositi contingenti militari internazionali nell'ambito di una specifica azione di ristabilimento o di mantenimento della pace, deliberata o autorizzata dal Consiglio di sicurezza dell'ONU.;

10) lo Stato, secondo le più recenti valutazioni dell'UNHCR, deve assicurare l'effettivo rispetto del principio di cui all'art. 33 della Convenzione di Ginevra per il riconoscimento dello status dei rifugiati (art. 2-bis, co. 3, d.lgs. n. 25/2008);

11) nello Stato in cui è in atto una situazione di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l'esistenza della nazione, per il quale sia stato proclamato con atto ufficiale l'instaurazione di uno stato di emergenza o di urgenza o di assedio od altro tipo di stato di eccezione, durante il quale siano consentite deroghe alle garanzie democratiche o all'esercizio dei diritti fondamentali previste dalle norme vigenti, sono stati effettivamente rispettati i modi e i limiti coi quali tali deroghe sono consentite dall'art. 4 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e anche, se si tratti di Stato membro del Consiglio d'Europa, dall'art. 15 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (norme espressamente menzionate nel comma 3 dell'art. 2-bis d. lgs. n. 25/2008);

27.11.2019

12) nel territorio dello Stato non è in atto nei confronti di una parte della popolazione ovvero di determinati gruppi sociali una situazione economica particolarmente sfavorevole che sia il risultato di una persecuzione o di una discriminazione così grave da potersi ritenere persecutoria e, in generale le condizioni di vita della generalità della popolazione sono tali da non costituire una concreta minaccia ai fondamentali diritti alla vita e ad adeguati mezzi di sussistenza tutelati dall'art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dagli artt. 2 e 3 della CEDU; tutto ciò deriva anche dalla attuale assenza di una situazione generalizzata di insicurezza alimentare acuta o di fame cronica, sulla base degli elementi indicati nel più recente rapporto annuale sullo stato della sicurezza alimentare e della nutrizione nel mondo, redatti dalle agenzie delle Nazioni Unite coinvolte nella sfera della nutrizione (FAO - IFAD - WFP- UNICEF - OMS) o dai rapporti o allarmi, anche urgenti, di tali organizzazioni internazionali nel territorio dello Stato non è in atto una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza (in presenza del quale lo straniero avrebbe comunque diritto ad ottenere un permesso di soggiorno per calamità ai sensi dell'art. 20-bis d. lgs. n. 286/1998);

13) nel territorio dello Stato non è in atto una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza per la propria incolumità fisica (diritto tutelato sia dal Patto internazionale sui diritti civili e politici, sia dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo), in presenza della quale lo straniero avrebbe comunque diritto ad ottenere un permesso di soggiorno per calamità ai sensi dell'art. 20-bis d. lgs. n. 286/1998;

14) lo Stato non è Paese incluso tra quelli in cui ai cittadini italiani è sconsigliato il viaggio o il soggiorno dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, a causa di pericoli concreti e attuali per la sicurezza e per la salute. E' infatti evidente che sarebbe una contraddizione inspiegabile che il Ministero degli affari esteri, da un lato, per il tramite della sua Unità di crisi, indichi che un ben determinato Stato si trova in una situazione generale che di fatto rende così difficile la permanenza nel suo territorio che giunge a sconsigliare ogni soggiorno ai cittadini italiani per tali gravissimi motivi che mettono in pericolo la sicurezza e la incolumità personali garantite a chiunque dallo stesso patto internazionale per i diritti civili e politici e dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo e che poi, invece, sia lo stesso Ministero a dichiarare che quello Stato sia da ritenersi paese di origine sicuro allorché si tratti di accertare che non sussistano rischi per la vita e la sicurezza dei cittadini di quello Stato e degli apolidi residenti nel suo territorio; in ogni caso, la stessa giurisprudenza ha affermato che le situazioni indicate nel sito "Viaggiare sicuri" possono configurarsi quali presunzioni semplici della sussistenza dei presupposti della protezione internazionale.

27.11.2019

#### **4. L'aggiornamento dell'elenco dei Paesi di origine sicuri**

L'aggiornamento dell'elenco dei Paesi di origine sicuri, previsto dall'articolo 2-bis, comma 1 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, può essere disposto con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto coi Ministri dell'interno e della giustizia, sulla base di informazioni precise e aggiornate su ogni Stato. Tali informazioni, come detto in precedenza, devono essere raccolte dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo o fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'EASO, dall'UNHCR o dal Consiglio d'Europa o da altre organizzazioni internazionali competenti o ad essa inviate dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal Ministero dell'interno o dal Ministero della giustizia o su altre fonti di informazione.

Ovviamente l'aggiornamento deve avvenire a seguito della verifica della sussistenza di tutti gli elementi attinenti ai motivi generali indicati nel punto 3.

In via generale l'aggiornamento consiste in uno dei seguenti provvedimenti:

- a) Espunzione (eventualmente anche per un periodo che può variare da uno a due anni) di un determinato Stato dall'elenco, a seguito di perdita, anche parziale, degli elementi indicati nei motivi generali del punto 3; al termine del periodo di espunzione è effettuata una verifica, finalizzata a valutare se, ai fini di una eventuale reintroduzione nell'elenco risulti nuovamente verificata la sussistenza di tutti gli elementi indicati nei motivi generali di cui al punto 3, anche con riferimento a motivazioni specifiche, indicando altresì eventuali categorie di persone escluse, limitatamente alle quali non siano tuttora rilevati gli elementi indicati nello stesso punto;
- b) inserimento nell'elenco di un altro Stato, nel quale risultino verificati tutti gli elementi indicati nei motivi generali previsti nel punto 3, anche con riferimento a motivazioni specifiche;
- c) eliminazione dall'elenco di determinate categorie di persone per le quali si prevedeva l'esclusione degli effetti della designazione di Paese di origine sicuro, a seguito del verificarsi anche per costoro di tutti gli elementi indicati nei motivi generali indicati nel punto 3;
- d) inserimento nell'elenco di categorie di persone, anche nuove, in relazione alle quali sono esclusi gli effetti della designazione di Paese di origine sicuro, a seguito della mancanza o della perdita, anche parziale, seppur limitata a tali categorie di persone, degli elementi indicati nei motivi generali previsti nel punto 3;
- e) conferma dell'inserimento di un determinato Stato nell'elenco, a seguito del perdurare degli elementi indicati nei motivi generali indicati nel punto 3;

27.11.2019

f) conferma della previsione di determinate categorie di persone per le quali sono esclusi gli effetti della designazione di Paese di origine sicuro, a seguito del perdurare per tali categorie della mancanza anche parziale degli elementi indicati nei motivi generali indicati nel punto 3

g) conferma del non inserimento, anche a seguito della verifica successiva all'espunzione, di un determinato Stato nell'elenco dei Paesi di origine sicuri, a causa della perdurante mancanza, anche parziale di tutti gli elementi indicati nel punto 3.

La richiesta motivata di aggiornamento recante uno o più dei provvedimenti sopra indicati potrebbe essere promossa anche in via d'urgenza e in qualsiasi momento e comunque ogni anno:

A) dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, nell'esercizio dei suoi compiti previsti dall'articolo 5 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 e successive modificazioni, previo parere del rappresentante in Italia dell'UNHCR o su sua richiesta; la richiesta della Commissione e la richiesta e il parere dell'UNHCR devono essere tempestivamente inviate al Ministro degli affari esteri e della cooperazione, al Ministero dell'Interno e al Ministero della Giustizia, a cui spetta concertare il decreto;

B) dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal Ministero dell'Interno o dal Ministero della Giustizia, che devono inviare le loro richieste anche agli altri Ministeri e devono richiedere apposito parere alla Commissione nazionale per il diritto di asilo e al rappresentante in Italia dell'UNHCR, che deve fornire gli elementi utili alla richiesta.

E' evidente, tuttavia, che allorché sia stata presentata qualsiasi richiesta di aggiornamento dell'elenco dei Paesi di origine sicuri con riferimento ai provvedimenti indicati nelle lettere *a)* o *d)* del comma 2, nelle more della decisione, la Commissione nazionale per il diritto di asilo può indirizzare ad esse apposite direttive circa le più recenti informazioni sul Paese di origine e circa lo svolgimento del procedimento di esame di tale domande, la loro valutazione e le relative decisioni.

## **5. La decorrenza degli effetti della designazione di Paese di origine sicuro e dell'aggiornamento dall'elenco dei Paesi di origine sicuri**

La designazione di Paese di origine sicuro produce i suoi effetti sulle domande di riconoscimento della protezione internazionale che siano state presentate in Italia dai cittadini di ogni Stato indicato nell'elenco o dagli apolidi presenti nel territorio di quello Stato solo dopo l'entrata in vigore del decreto ministeriale (o del decreto che dispone l'aggiornamento dell'elenco dei Paesi di origine sicuri). Ciò è attestato in modo documentale dalla data indicata nella ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda ai sensi

27.11.2019

dell'articolo 26, comma 2-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 e successive modificazioni. Tuttavia, consci delle notevoli difficoltà che le questure italiane hanno nel garantire l'effettivo accesso alla procedura di asilo da parte dei richiedenti presenti in Italia, non può escludersi che la volontà di presentare la domanda di asilo sia stata espressa precedentemente. In questo caso, anche solo al fine di escludere la possibile applicazione del decreto ministeriale in commento, deve essere ritenuta ammissibile ogni prova che il richiedente protezione effettivamente possa fornire di aver manifestato (ad esempio, a mezzo di un proprio difensore, attraverso l'invio di una comunicazione scritta, attraverso la prova di non aver potuto aver accesso alla Questura non per propria negligenza, etc.) la volontà di chiedere protezione precedentemente alla verbalizzazione formale di cui sopra.

E' evidente che l'aggiornamento dell'elenco dei Paesi di origine sicuri con riferimento ai provvedimenti indicati nelle lettere *a)* o *d)* del punto 4 comporta:

1) la cessazione degli effetti di tale designazione previsti dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, ai fini dello svolgimento delle procedure di esame delle domande di riconoscimento della protezione internazionale che siano state presentate in Italia dai cittadini di quello Stato o dagli apolidi residenti nel territorio di quello Stato nel periodo in cui esso era inserito nell'elenco dei Paesi di origine sicuri;

2) la revoca di tutte le decisioni di rigetto già adottate dalle Commissioni territoriali per la protezione internazionale sulle domande presentate dai cittadini di quel Paese o dagli apolidi ivi residenti, nel periodo in cui quello Stato era inserito nell'elenco dei Paesi di origine sicuri e che erano state motivate con la circostanza che il richiedente non aveva dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro, in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso. Ogni Commissione deve provvedere all'immediato riesame di ogni domanda la cui decisione sia stata così motivata, anche sulla base delle direttive della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

## **6.L'attuazione e la notificazione dei provvedimenti di designazione di un determinato Stato nell'elenco dei Paesi di origine sicuri o di aggiornamento dell'elenco**

Al fine di dare immediata attuazione ai provvedimenti di designazione di Paese di origine sicuro o di aggiornamento dell'elenco dei Paesi di origine sicuri ognuno dei soggetti competenti dovrebbe svolgere le sue funzioni istituzionali:

a) la Commissione nazionale per il diritto di asilo, nell'esercizio dei suoi compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, previsti dall'art. 5, commi 1 e 1-bis del decreto legislativo



27.11.2019

28 gennaio 2008, n. 25 e s.m.i., si adopera tempestivamente all'immediata trasmissione dei provvedimenti a tutte le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, alle quali indirizza apposite direttive circa le più recenti informazioni sul Paese di origine e circa lo svolgimento del procedimento di esame di tale domande, la loro valutazione e le relative decisioni, e si adopera altresì, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lett. d-bis) del medesimo decreto legislativo, alla redazione o alla modifica dell'opuscolo informativo che illustra l'elenco dei Paesi designati di origine sicuri;

b) il Ministero dell'interno provvede tempestivamente all'immediata trasmissione dei provvedimenti a tutte le questure e a tutti i posti di polizia di frontiera, alle quali può impartire apposite istruzioni o direttive, e alla loro immediata diffusione al pubblico, anche mediante apposite informazioni pubblicate sui siti internet istituzionali;

c) Il Ministero della giustizia provvede tempestivamente all'immediata trasmissione dei provvedimenti e delle più recenti informazioni sul Paese di origine ai Presidenti delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea dei Tribunali ordinari e alla Corte suprema di cassazione;

d) In attuazione dell'articolo 2-bis, comma 1 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale provvede all'immediata notifica alla Commissione europea dell'avvenuta pubblicazione del decreto che definisce un determinato Stato come Paese di origine sicuro e del decreto che dispone l'aggiornamento dell'elenco dei Paesi di origine sicuri.

## **7.L'entrata in vigore del decreto**

Il decreto entra in vigore quindici giorni dopo la sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale; in virtù del divieto di applicazione retroattiva delle norme previsto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari del Codice civile, si ritiene che ciò comporti che gli effetti dell'inserimento di un determinato Stato nell'elenco siano applicabili alle domande di protezione internazionale presentate (o che si sarebbero volute presentare) agli uffici di polizia dopo tale data e non anche a quelli ancora in esame.

27.11.2019

## 8. La mancanza di motivazioni e dei requisiti indicati negli Stati inclusi dal d.m.a.e. 4 ottobre 2019 nell'elenco dei Paesi di origine sicuri

Come rilevato, il d.m.a.e. 4 ottobre 2019 pare mancare di tutti i requisiti legali e dei presupposti che sono stati in precedenza enunciati.

In primo luogo, il provvedimento appare viziato da **illegittimità** perché è manchevole di ogni profilo generale e criterio dal quale sia possibile ricavare la motivazione circa gli elementi di fatto e di diritto che per ogni Stato hanno condotto all'inclusione nell'elenco, siano essi i motivi generali ricavabili dalle norme nazionali, internazionali ed europee citate in precedenza, siano essi i motivi specifici. Non costituisce di certo una motivazione in fatto e in diritto l'indicazione della comunicazione ricevuta dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo (della quale non si indica alcun contenuto, né se comprende dal testo quali informazioni siano state ricevute da altri soggetti con cui la Commissione nazionale intrattiene rapporti e che, in base all'art. 2-bis, comma 4, d.lgs. n. 25/2008, devono essere tenuti in considerazione nell'adozione del decreto ministeriale).

Nessun motivo di diritto o di fatto è presente nel d.m.a.e. 4 ottobre 2019 - né in generale, né in modo specifico - che giustifichi la ragionevolezza dell'inclusione di determinati Stati e la mancata inclusione di altri nell'elenco dei Paesi di origine sicuri.

In secondo luogo, il decreto appare viziato da **illegittimità** per la violazione dell'obbligo di tenere conto delle varie fonti di informazione menzionate nell'art. 2-bis, comma 4 d. lgs. n. 286/1998. Dal testo del decreto si evince che l'elenco dei Paesi di origine sicuri sia stato redatto sulla base di un appunto elaborato "dai competenti uffici geografici del Ministero degli affari esteri". Pertanto, le informazioni sulle quali la designazione si è basata paiono esaurirsi in un'istruttoria svolta dai funzionari di un unico Ministero, in violazione della varietà delle fonti richiamate dalla norma legislativa (che comprendono la Commissione nazionale per il diritto di asilo, gli altri Stati membri dell'Unione europea, l'EASO, l'UNHCR, il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni internazionali competenti). Il decreto elude l'obbligo di tenere conto di fonti molteplici in modo da consentire al Governo di fondare la sua decisione su informazioni proprie, non ampie, né plurali e senza alcun coinvolgimento di organizzazioni non governative e di altri enti indipendenti nella procedura di designazione.

In terzo luogo, il decreto pare viziato da **eccesso di potere**, perché l'inclusione in esso di alcuni Stati è il frutto di un'istruttoria carente sulla situazione di quello Stato, ovvero è in contraddizione con l'istruttoria svolta, il che è facile ricavare dagli elementi predisposti per ogni Stato dagli uffici del Ministero degli affari esteri e allegati alla circolare prot. N. 0009004 del 31 ottobre 2019 della Commissione nazionale per il diritto di asilo, dai quali si evince anche l'immotivata e irragionevole mancata previsione

27.11.2019

di categorie di persone o zone di ogni Paese da intendersi come escluse che gli stessi uffici ministeriali raccomandano.

In quarto luogo, il decreto non prevede alcuna disciplina chiara né delle procedure, né dei casi e dei termini per l'aggiornamento dell'elenco dei Paesi di origine sicuro.

In quinto luogo, la disciplina transitoria dell'applicazione del decreto ministeriale appare lapidaria e ben poco chiara circa gli effetti sull'esame delle domande pendenti alla data dell'entrata in vigore del decreto.

### **9. Presupposti ed elementi di diritto e di fatto che rendono illegittima l'inclusione di determinati Stati nell'elenco dei Paesi di origine sicuro e/o la mancata previsione di categorie di persone o di determinate zone escluse dagli effetti di tale decreto: tutti gli altri Stati inclusi nel d.m.a.e. 4 ottobre 2019, esclusa la repubblica di Capoverde**

Presupposti ed elementi di diritto e di fatto che rendono illegittima l'inclusione di determinati Stati nell'elenco dei Paesi di origine sicuri e/o la mancata previsione di categorie di persone o di determinate zone escluse dagli effetti di tale decreto, riguardano tutti gli Stati (diversi da Capoverde) inclusi nel d.m.a.e. 4 ottobre 2019, e in particolare i seguenti.

**9.1.** Non è legittimo includere nell'elenco dei Paesi di origine sicuri né la Repubblica di **Albania**, né la Repubblica della **Macedonia del Nord**, per ognuno dei quali non sono stati verificati ancora sussistenti tutti i requisiti indicati nei motivi generali indicati nel punto 3, malgrado siano parti del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e della Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, c. d. "Commissione di Venezia", e del loro sistema di garanzie per i diritti, la pace e la democrazia, malgrado tali Stati abbiano nel 2019 acquisito lo status di paese candidato all'adesione all'UE.

In particolare i più recenti rapporti della Commissione europea sul possesso dei requisiti per l'adesione hanno verificato un appena sufficiente rispetto effettivo dei criteri connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze, incluso il divieto della pena di morte, ma hanno rilevato pure notevoli lacune nell'effettività, nell'indipendenza e nell'imparzialità del sistema giudiziario e dei rimedi giurisdizionali, oltre che nella tuttora debole stabilità del sistema politico-costituzionale, del sistema di promozione e tutela dei diritti fondamentali e di tutela delle minoranze etnico-linguistiche, a proposito delle quali il conflitto armato

27.11.2019

pare latente, tanto che sussistono tensioni che rendono tuttora necessario un contingente militare dell'ONU in Macedonia del Nord.

La stabilità del sistema democratico resta fragile, messa in pericolo soprattutto in Albania, da frequenti episodi di corruzione, da accuse che comportano la delegittimazione reciproca tra i partiti politici e istituzioni e da frequenti scontri anche di piazza. Il rinvio delle elezioni amministrative albanesi decretato dal Presidente della Repubblica nel 2019 ha addirittura spinto il Governo ad avviare le procedure parlamentari per la destituzione del Capo dello Stato.

Una recente proposta di legge presentata dal Governo contro la diffamazione finirebbe per consentire ad autorità amministrative di adottare temporanee limitazioni alla libertà di espressione dei mezzi di comunicazione di massa.

Anche l'Italia, tramite il proprio ambasciatore, alla fine del mese di maggio 2019, era tra i cinque Stati che a Ginevra, durante la periodica revisione sui diritti umani svolta dal Comitato diritti umani del Patto internazionale sui diritti civili e politici, aveva espresso la sua preoccupazione per il fenomeno della vendetta di sangue in Albania, che non era adeguatamente prevenuta e repressa dalle autorità competenti.

Non è un caso che secondo i dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo nel 2018 le domande di asilo presentate da cittadini albanesi hanno avuto per l'8% l'esito dello status di rifugiato e per il 22% una forma di protezione umanitaria.

In proposito le schede su Albania e Macedonia del nord elaborate dagli uffici del Ministero per gli affari esteri (allegate alla circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo prot. N. 0009004 del 31 ottobre 2019) si limitano a riportare dati istituzionali piuttosto notori in modo generale e assertivo, senza alcuna prova dell'effettivo rispetto dei diritti e senza alcun approfondimento della effettività dei diritti a fronte di vaghe denunce di violazioni indicate da organizzazioni e associazioni. Neppure paiono approfondite le recenti relazioni della Commissione europea su tali Paesi.

**9.2.** Non è legittimo includere nell'elenco dei Paesi di origine sicuri la Repubblica tunisina (**Tunisia**), per la quale non sussistono ancora tutti i requisiti indicati nei motivi generali previsti nell'articolo 2-bis d. lgs. n. 25/2008, anche se lo Stato, dopo l'entrata in vigore nel 2014 di una Costituzione democratica, è membro della Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, c. d. "Commissione di Venezia", la quale ha fornito pure consulenza all'Assemblea costituente.

In primo luogo la forma di Stato costituzionale democratico-sociale tunisina pare non del tutto consolidata, visto che vari organi di garanzia, come la Corte costituzionale, non sono stati ancora effettivamente istituiti.

Inoltre perdura lo "stato di urgenza", instaurato dopo gli attentati terroristici islamici del 2015, più volte prorogato, almeno fino al 31 dicembre 2019, durante il quale i diritti fondamentali sono limitati e il

27.11.2019

controllo giurisdizionale scarso: ciò del resto, testimonia della perdurante insicurezza del Paese, in cui le forze di polizia e le forze armate sono impegnate tuttora in vaste operazioni antiterrorismo, volte a prevenire e contrastare le azioni e le organizzazioni terroristiche di matrice islamista.

Pur essendo prevista l'eguaglianza formale tra i sessi in Costituzione, perdura nella legislazione ordinaria la discriminazione tra uomini e donne, in materia di matrimonio e di successioni.

Pur essendo prevista a livello costituzionale la libertà religiosa e di coscienza e il divieto di sanzionare l'apostasia, l'Islam è proclamato a livello costituzionale religione di Stato e perdura la discriminazione politica delle persone di religione diversa da quella islamica, che non godono dell'elettorato passivo alla carica di Presidente della Repubblica.

Perdura di fatto e di diritto la discriminazione nei confronti delle persone di orientamento non eterosessuale, poiché gli atti omosessuali tra consenzienti sono tuttora previsti e puniti come reato con tre anni di pena detentiva dall'art. 230 del codice penale.

Perdura la previsione di reati per i quali è tuttora prevista la pena di morte, seppur mai eseguita dal 1993: il numero dei reati puniti con la pena di morte è stato esteso dalla legislazione antiterrorismo del 2015 e molte condanne a morte sono pronunciate ogni anno, ma non sono state finora eseguite.

Il neo presidente della Repubblica, Nabil Karoui, ha dichiarato più volte nel corso della campagna elettorale di essere favorevole al mantenimento della pena di morte e contrario a prevedere sia i diritti delle persone omosessuali, sia la parità tra uomini e donne nelle questioni ereditarie.

Perdura la deplorable condizione degradante di detenzione negli istituti penitenziari e per le persone che devono essere detenute, anche in via cautelare, negli istituti penitenziari.

Perdura la scarsa indipendenza della magistratura militare e gli scarsi diritti della difesa concernenti la condizione dei detenuti militari, oltre che degli imputati.

Manca alcuna applicazione effettiva, stabile e completa della tutela dei rifugiati per la quale manca ancora una legislazione di attuazione della Costituzione e della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati.

Non è un caso che la Francia, che per 75 anni ha avuto il protettorato sulla Tunisia fino al 1956, e che è noto che tra i Paesi dell'UE è tuttora quello che mantiene un ruolo predominante nei legami politici, economici e culturali con la Tunisia, nel quale mantiene molti interessi e una capillare rete consolare e informativa, e dalla quale sono giunti in Francia centinaia di migliaia di migranti tunisini tuttora non inserisce tale Stato nel suo elenco dei Paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale.

In proposito la scheda sulla Tunisia elaborata dagli uffici del Ministero per gli affari esteri (allegata alla circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo prot. N. 0009004 del 31 ottobre 2019) si limita a riportare dati istituzionali piuttosto notori in modo generale e assertivo, senza alcuna prova

27.11.2019

dell'effettivo rispetto dei diritti e senza alcun approfondimento della effettività dei diritti a fronte di vaghe denunce di violazioni indicate da organizzazioni e associazioni.

Particolarmente vistose le contraddizioni tra gli esiti dell'istruttoria e il decreto: in particolare la scheda raccomanda l'esclusione della categoria di persone LGBT a seguito della constatata perdurante persecuzione penale dell'omosessualità, ma senza alcuna spiegazione. Inoltre, la stessa scheda rileva varie violazioni diffuse dei diritti fondamentali riscontrate nella prassi, ma in modo irragionevole e immotivato né la scheda, né il decreto ne traggono alcuna conseguenza in termini di insicurezza del Paese: si riferisce la presentazione della proposta di legge sulla parificazione delle donne sulle successione, anche se la legge non è stata approvata per la perdurante opposizione della maggioranza parlamentare; si riportano persecuzioni private contro i convertiti al cristianesimo, ma si omette di indicare che non vi è alcuna effettiva protezione contro di essa da parte dei pubblici poteri; si riportano perduranti casi di tortura e la inadeguatezza complessiva del sistema penitenziario, ma non si trae alcuna conseguenza in termini di insicurezza e ineffettività della tutela della libertà personale e stabile mancanza di persecuzioni e torture; si riportano preoccupazioni per gli effetti della legislazione antiterrorismo e della proclamazione dello stato di emergenza, ma non se ne trae alcuna conseguenza.

**9.3.** Non è legittimo includere nell'elenco dei Paesi di origine sicuri l'**Algeria**, per la quale non sussistono ancora tutti i requisiti indicati nei motivi generali previsti nell'articolo 2-bis d. lgs. n. 25/2008.

Nessuna stabilità ha il regime democratico ed anzi le oceaniche manifestazioni di piazza che in ogni città si succedono ogni venerdì, fin dal mese di febbraio 2019, sono indici di un assetto costituzionale per nulla democratico, né stabile e costante, avendo tra l'altro portato alle dimissioni del Presidente della Repubblica e impedito lo svolgimento di successive elezioni presidenziali, alla destituzione di varie autorità civili e militari e pure a numerosi arresti di manifestanti, inclusi quelli che ostentavano bandiere berbere, il che conferma l'assoluto spregio di ogni tutela delle minoranze linguistiche berbere assai consistenti nel Paese. A tali manifestazioni le forze armate e le forze di polizia reagiscono con crescenti episodi repressivi, assai criticati da tutte le forze di opposizione.

Come la stessa scheda del Ministero degli affari esteri (allegata alla circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo prot. N. 0009004 del 31 ottobre 2019) conferma, la situazione politica e costituzionale dell'Algeria non è al momento quella di un sistema democratico consolidato e stabile: ripetuti boicottaggi delle elezioni da parte dei partiti politici, a causa della scarsa possibilità di fare propaganda elettorale a parità di condizioni e dei gravi dubbi di brogli elettorali, confermate dalla ripetute oceaniche manifestazioni popolari che si succedono ogni venerdì in ogni città algerina dal febbraio 2019 chiedendo le dimissioni di tutte le istituzioni elette, confermano che finora elezioni democratiche e

27.11.2019

pluraliste effettivamente libere non si sono ancora svolte e anche l'istituzione recente di una istituzione indipendente per le elezioni lo conferma.

Malgrado l'indizione delle elezioni presidenziali per il 12 dicembre 2019 (convocate per la terza volta in un anno dopo che nelle precedenti tutte le candidature sono state ritirate o dichiarate inammissibili), alle quali il Consiglio costituzionale ha ammesso 5 candidati, la situazione resta quella di un ordinamento giuridico democratico non stabile, né consolidato, a causa dell'ininterrotto succedersi in tutte le città algerine ogni venerdì di oceaniche manifestazioni popolari che chiedono il rinvio delle elezioni e la non partecipazione degli elettori ad una elezione ritenuta non effettivamente democratica, le dimissioni di tutte le autorità civili e militari nominate dal Presidente dimesso e dal Presidente provvisorio, la separazione netta del ruolo delle forze armate dal potere civile, l'indipendenza effettiva del sistema giudiziario dal sistema politico (per la quale perdura da settimane lo sciopero generale dei magistrati) e una riforma costituzionale che garantisca un'effettiva tutela dei diritti fondamentali e del pluralismo e assicuri un'effettiva partecipazione popolare.

Tutte le massicce proteste popolari si sono finora svolte ovunque in modo esemplarmente ordinato e pacifico, ma in varie manifestazioni si sono verificati arresti per reati di opinione e un uso ingiustificato e sproporzionato della forza da parte delle forze di polizia: come ricorda una nota di Amnesty international del novembre 2019, ciò conferma che di fatto le autorità civili e militari mirano a limitare le libertà di espressione e di riunione.

A livello costituzionale e legislativo non è assicurata alcuna effettiva libertà religiosa, essendo l'islam religione di Stato e la legislazione ordinaria ispirata al diritto islamico. Perdurano restrizioni per l'operatività di nuovi edifici di culto non islamici e la minoranza cristiana protestante lamenta frequentissimi arresti e persecuzioni che hanno portato alla chiusura di molti luoghi di culto e alla sanzione penale di conversioni religiose.

Chiunque «inciti, costringa o utilizzi mezzi di seduzione intesi a convertire un musulmano ad un'altra religione; oppure utilizzi a tal fine istituzioni educative o sanitarie, servizi sociali, cultura, formazione ... o qualsiasi mezzo finanziario» è punibile con una multa e fino a cinque anni di reclusione. Dal 2006, l'ordinanza 06/03 regola il culto religioso non musulmano e sebbene non vieti la conversione in quanto tale, il provvedimento proibisce i tentativi di convertire un musulmano ad un'altra religione o anche soltanto di «scuotere la fede di un musulmano». Secondo l'ordinanza, gli algerini possono essere multati fino a un milione di dinari e condannati a cinque anni di prigione per la pubblicazione, la conservazione o la distribuzione di materiali mirati alla conversione dei musulmani. Libri e manuali cristiani sono quindi rari nel Paese e i cristiani hanno paura di portare con loro letteratura religiosa. Tutti i gruppi religiosi devono registrarsi presso il Ministero dell'Interno prima di condurre qualsiasi attività e possono riunirsi soltanto in luoghi approvati dallo Stato.



27.11.2019

Le questioni relative al diritto di famiglia sono regolate dalla legge islamica: secondo il codice di diritto familiare, un musulmano può sposare una donna non musulmana se questa appartiene a una fede monoteista; le donne islamiche non possono invece sposare uomini non musulmani a meno che l'uomo non si converta all'Islam. I bambini nati da un padre musulmano sono considerati musulmani, senza alcun riguardo per la fede della madre.

Perdurano varie discriminazioni legali nei confronti delle donne, anche nel matrimonio, che può tuttora essere poligamico.

Perdurano reati puniti con la pena di morte: ogni anno decine di persone sono condannate a morte per vari reati, ma la pena di morte finora non è stata eseguita.

Omosessualità e travestitismo sono puniti e repressi: in particolare, gli atti omosessuali tra adulti consenzienti sono previsti come reato e puniti con pene detentive fino a 3 anni dagli artt. 333 e 338 del codice penale.

La convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati ed il suo art. 33 sul divieto di respingimento è stata molte volte violata mediante operazioni di polizia che hanno respinto alla frontiera col Niger migliaia di stranieri africani, costretti con la forza ad allontanarsi nel deserto a piedi verso la frontiera nigerina.

Tutto ciò pare confermato dallo stesso Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale che tuttora sconsiglia nella maniera più assoluta ai cittadini italiani di intraprendere viaggi nelle regioni algerine confinanti con Mali, Niger, Libia, Mauritania, Marocco Meridionale (Paesi con cui la frontiera è chiusa), Tunisia (in particolare, nelle province di Khenchela e Tebessa, dove è registrata un'attività di gruppi terroristici) e nelle province di Djanet, Illizi, Tamanrasset.

Non è un caso che la Francia, che per 130 anni ha colonizzato l'Algeria fino al 1962 e che tra gli Stati UE mantiene di fatto un ruolo predominante nei legami politici, economici e culturali con l'Algeria, nel quale ha solidi interessi politici, economici e culturali e una capillare rete consolare e informativa, e dalla quale sono giunti in Francia milioni di migranti algerini, tuttora non inserisce tale Stato nel suo elenco dei Paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale.

In proposito la citata scheda sull'Algeria elaborata dagli uffici del Ministero per gli affari esteri dà atto delle vastissime e costanti proteste popolari, della corruzione e dell'inefficienza del sistema giudiziario, ma alla fine pare limitarsi soprattutto a riportare dati istituzionali e politici piuttosto notori, in modo generale e assertivo, senza alcun approfondimento della effettività dei diritti a fronte di vaghe denunce di violazioni indicate da organizzazioni e associazioni. Particolarmente vistose le contraddizioni tra gli esiti dell'istruttoria e il decreto: in particolare, la scheda raccomanda l'esclusione della categoria di persone LGBT, a seguito della constatata perdurante persecuzione penale dell'omosessualità e delle persone appartenenti alla minoranza religiosa Ahmadi, ma in modo irragionevole e immotivato il decreto non prevede tali esclusioni. Inoltre, la stessa scheda riferisce molte gravi e diffuse violazioni dei diritti

27.11.2019

fondamentali nella prassi, ma in modo irragionevole e immotivato né la scheda, né il decreto ne traggono alcuna conseguenza in termini di insicurezza del Paese: abusi della carcerazione preventiva e dell'uso della legislazione penale per reprimere critiche al governo, perquisizioni senza mandato, ineffettività delle garanzie del giusto processo e del diritto alla difesa, massicce interferenze del governo sui giornalisti e persecuzioni anche verso i cristiani, mancata repressione di violenze domestiche e contro donne minorenni, casi di tortura, deportazioni massicce di migranti stranieri senza garanzie.

**9.4.** Non è legittimo includere nell'elenco dei Paesi di origine sicuri anche il Regno del **Marocco**, per il quale non sussistono ancora tutti i requisiti indicati nei motivi generali previsti nell'articolo 2-bis d. lgs. n. 25/2008.

Il sistema democratico e pluralista pare consolidato dopo le riforme costituzionali del 2011, ma resta critica la situazione dei diritti umani.

L'ordinamento interno prevede una serie di reati (tra cui l'omicidio aggravato, la tortura, la rapina a mano armata, l'incendio doloso, il tradimento, la diserzione e l'attentato alla vita del Re) che sono puniti con la pena di morte la quale, seppur non eseguita dal 1993, è stata più volte irrogata dai tribunali, da ultimo nel 2019 in un processo contro accusati di omicidi efferati con motivazione terroristica.

Sebbene ratificata dal Marocco nel 1993, la Convenzione Onu contro la Tortura pare non effettivamente applicata, visto che perdurano segnalazioni di torture e di trattamenti inumani e degradanti. I tribunali hanno continuato a considerare ammissibili, come prove a carico degli imputati, le dichiarazioni rese in custodia senza la presenza di un legale e senza indagare opportunamente le accuse secondo cui tali deposizioni erano state ottenute con la forza. Il Marocco non ha ancora istituito un meccanismo nazionale di prevenzione contro la tortura e, nella prassi, le autorità di polizia trattengono i detenuti in regime d'isolamento prolungato.

E' nota la repressione delle forze di polizia, con numerosi e lunghi processi penali, nei confronti dei movimenti di protesta inscenati dalle popolazioni del Rif.

I tribunali hanno giudicato e incarcerato giornalisti e attivisti sulla base di disposizioni dalla formulazione vaga ed eccessivamente ampia, riguardanti reati in materia di terrorismo e di sicurezza dello Stato, in realtà semplicemente per avere criticato le autorità.

Le autorità hanno adottato una serie di misure per limitare l'azione di alcune organizzazioni presenti in Marocco e nel Sahara Occidentale, percepite come critiche verso la linea politica del governo, tra cui continui ostacoli frapposti alla loro registrazione, il divieto di svolgimento delle attività e l'espulsione di cittadini stranieri invitati da queste associazioni.

Le autorità hanno processato e incarcerato centinaia di attivisti coinvolti nelle proteste in ambito di giustizia sociale e ambientale, sulla base di accuse in materia di raduni pubblici. I tribunali hanno inoltre

27.11.2019

invocato imputazioni penali pretestuose secondo la legislazione ordinaria e altre accuse dal contenuto vago riguardanti i reati contro la sicurezza dello Stato e il terrorismo, per istruire procedimenti giudiziari contro i manifestanti.

Perdurano forme di discriminazione legale nei confronti delle donne, anche durante il matrimonio, che può tuttora essere poligamico

La libertà religiosa non è effettivamente assicurata: l'Islam è religione di Stato e il Re è sia il capo dello Stato, sia la suprema autorità religiosa islamica (comandante dei credenti); numerose restrizioni restano per i luoghi di culto non islamici, mentre la conversione a religione non islamica può essere punita penalmente. La professione di religione non islamica è garantita solo ai non marocchini, mentre i marocchini convertiti al cristianesimo sono stati più volte sottoposti a misure restrittive della libertà personale e sottoposti a processi penali. Infatti l'art. 220 del codice penale punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni chiunque impieghi «mezzi di seduzione per convertire» un musulmano ad un'altra religione, sfruttando la sua debolezza o le sue necessità, e servendosi «dell'educazione, della salute e di istituzioni come asili e orfanotrofi» per ottenere la conversione. La conversione volontaria non è formalmente un crimine, ma sono stati segnalati casi di persone arrestate, tra cui un convertito al Cristianesimo marocchino sospettato di proselitismo.

Lo status personale dei cittadini musulmani è regolato dall'interpretazione nazionale della legge coranica: i cittadini musulmani di sesso maschile possono sposare donne non musulmane, ma le donne musulmane non possono sposare uomini di una fede diversa dalla loro.

L'art. 489 del codice penale prevede come reato gli atti omosessuali tra persone consenzienti, puniti con la reclusione fino a tre anni e le vittime di aggressioni di stampo omofobico temono di denunciarle alle autorità, per il rischio di essere arrestate ai sensi dell'art. 489.

Perdura la non completa attuazione della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, il che è molto rilevante nei confronti delle decine di migliaia di cittadini di Stati subsahariani spesso tollerati o puniti duramente dalle forze di polizia, se si nascondono nei boschi vicino al confine spagnolo.

Le forze di sicurezza hanno continuato ad avere un ruolo attivo nell'espulsione sommaria verso il Marocco di migranti e richiedenti asilo dalle enclave spagnole di Ceuta e Melilla e a ricorrere all'uso eccessivo o non necessario della forza contro di loro. I tribunali hanno incarcerato migranti per essere irregolarmente entrati, rimasti o usciti dal territorio marocchino, compresi alcuni che avevano inoltrato domanda per regolarizzare il loro status, e in alcune occasioni li hanno processati senza la presenza di un legale.

Perdura dal 1975/1979 l'occupazione marocchina di gran parte del Sahara occidentale, non riconosciuta dalla Comunità internazionale e vigilata da una forza di interposizione dell'ONU; il conflitto

27.11.2019

è latente e sussistono discriminazioni e repressioni delle forze di polizia nei confronti della popolazione sahraoui, ovvero di chi si pronuncia per l'indipendenza e l'autodeterminazione del Sahara occidentale.

Nel 2016 i tribunali hanno condannato molti manifestanti, in relazione alle proteste a Rif, per periodi detentivi fino a 20 anni, per accuse che andavano dalla protesta non autorizzata al complotto finalizzato alla minaccia della sicurezza statale. Per tutto l'anno, le autorità hanno fatto regolarmente ricorso all'uso eccessivo e non necessario della forza per disperdere proteste pacifiche che si sono svolte in alcune città del Sahara Occidentale, come Laayoune, Smara, Boujdour e Dakhla, in particolare contro coloro che rivendicavano l'autodeterminazione del popolo saharawi e chiedevano il rilascio dei prigionieri saharawi. Diversi manifestanti, blogger e attivisti sono stati incarcerati, spesso al termine di processi iniqui basati su accuse apparse inventate.

Lo stesso Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale tuttora sconsiglia i viaggi non indispensabili ai cittadini italiani nella zona del Sahara occidentale, cioè a Dakhla e Laayoune (dove in passato si sono verificati disordini) e viaggi a qualsiasi titolo nel resto della regione del Sahara Occidentale, in particolare ad est della linea del "Berm" (dove il controllo del territorio da parte delle autorità è assai limitato) ed alla frontiera meridionale con la Mauritania, sia per il perdurare di controversie territoriali con il Fronte Polisario, sia perché possono ripetersi disordini, sia per la presenza di campi minati.

Non è un caso che la Francia, che per 35 anni ha avuto il protettorato su gran parte del Marocco fino al 1956 e che tra gli Stati UE mantiene di fatto un ruolo predominante nei legami politici, economici e culturali con il Marocco, nel quale ha molti interessi e dispone di una capillare rete consolare e informativa, e dal quale sono giunti in Francia centinaia di migliaia di migranti marocchini, tuttora non inserisce tale Stato nel suo elenco dei Paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale.

Questa situazione pericolosa pare confermata dai dati dell'EASO: a settembre 2019 nell'UE la media delle decisioni di primo grado di riconoscimento della protezione internazionale a cittadini marocchini era del 4%, ma nel mese di agosto era salita al 10 % .

Non è un caso che secondo i dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo nel 2018 le domande di asilo presentate da cittadini marocchini hanno avuto per il 5% l'esito dello status di rifugiato e per il 20% una forma di protezione umanitaria.

In proposito la scheda sul Marocco elaborata dagli uffici del Ministero per gli affari esteri (allegata alla circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo prot. N. 0009004 del 31 ottobre 2019) riporta dati istituzionali e politici piuttosto notori, in modo generale e assertivo, ma non approfondisce la effettività dei diritti a fronte di denunce di violazioni indicate da organizzazioni e associazioni. Particolarmente vistose le contraddizioni tra gli esiti dell'istruttoria e il decreto: in particolare la scheda

27.11.2019

raccomanda l'esclusione della categoria di persone LGBT, a seguito della constatata perdurante persecuzione penale dell'omosessualità, ma senza alcuna spiegazione il decreto non prevede tale esclusione. Inoltre la stessa scheda riferisce molte diffuse violazioni dei diritti fondamentali riscontrate nella prassi, ma in modo irragionevole e immotivato né la scheda, né il decreto ne traggono alcuna conseguenza in termini di insicurezza del Paese: persecuzione penale contro i convertiti ad altra religione, abusi dell'uso della legislazione penale per reprimere critiche al governo, ineffettività delle garanzie del giusto processo e del diritto alla difesa, massicce interferenze del governo sui giornalisti e persecuzioni anche verso i cristiani, mancata repressione di violenze domestiche e contro donne minori, discriminazioni della minoranza sahraoui, casi di tortura non puniti, abusi verso migranti stranieri senza garanzie, casi di ineffettività e corruzione nelle autorità giudiziarie che possono svilire le garanzie dei diritti fondamentali.

**9.5.** Non è legittimo includere nell'elenco dei Paesi di origine sicuri la **Bosnia-Erzegovina**, per la quale non sussistono tutti i requisiti indicati nei motivi generali previsti nell'articolo 2-bis d. lgs. n. 25/2008, malgrado sia parte del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

In particolare i più recenti rapporti della Commissione europea sul possesso dei requisiti per l'adesione rilevano come non del tutto sussistenti i criteri connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze, incluso il divieto della pena di morte. I citati rapporti hanno rilevato pure notevoli lacune nell'effettività, nell'indipendenza e nell'imparzialità del sistema giudiziario e dei rimedi giurisdizionali, nella tuttora debole stabilità del sistema politico-costituzionale, del sistema di promozione e tutela dei diritti fondamentali e di tutela delle minoranze etnico-linguistico, a proposito delle quali il conflitto armato pare latente, tanto che sussistono tensioni che rendono tuttora necessario un contingente militare dei Paesi membri della NATO sotto l'egida dell'ONU.

In particolare, nella Comunicazione del 29 maggio 2019 della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, recante il Parere della Commissione sulla domanda di adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione europea, si leggono le seguenti conclusioni "La Bosnia-Erzegovina non rispetta ancora in misura sufficiente i criteri connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze, stabiliti nel 1993 dal Consiglio europeo di Copenaghen. A questo riguardo, il paese deve adoperarsi con notevole impegno per rispettare in misura sufficiente i criteri rafforzando le sue istituzioni per garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze. Per potersi assumere gli obblighi connessi all'UE, la Bosnia-Erzegovina deve allineare il suo quadro costituzionale con gli standard europei

27.11.2019

e garantire la funzionalità delle sue istituzioni. Mentre una struttura statale decentrata è compatibile con l'adesione all'UE, la Bosnia-Erzegovina dovrà riformare le proprie istituzioni per poter partecipare effettivamente al processo decisionale dell'UE e applicare e attuare l'*acquis*. La Bosnia-Erzegovina deve migliorare il suo quadro elettorale e il funzionamento del settore giudiziario, rafforzare la prevenzione e la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, compresi il riciclaggio del denaro e il terrorismo, e garantire il buon funzionamento dei sistemi di gestione delle frontiere, della migrazione e dell'asilo. Il paese deve inoltre rafforzare la tutela dei diritti fondamentali di tutti i cittadini, garantendo tra l'altro un contesto favorevole alla società civile e alla riconciliazione, così come la protezione e l'inclusione dei gruppi vulnerabili, e portare a termine le fasi essenziali della riforma della pubblica amministrazione”.

Mentre nella capitale Sarajevo sono state costruite dozzine di moschee, non è stato invece concesso alcun permesso di costruzione per le chiese cristiane; inoltre le autorità si rifiutano ancora di restituire centinaia di edifici un tempo di proprietà della Chiesa, sebbene siano tenute a farlo in base ad accordi o norme nazionali. Malgrado gli accordi di Dayton prevedano il diritto degli sfollati sulle loro terre da cui erano stati allontanati durante la guerra civile, una cittadina musulmana bosniaca ha dovuto ricorrere ad una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 1 ottobre 2019 per tentare di riottenere i suoi terreni espropriatigli durante la guerra civile sui quali è stata edificata una chiesa ortodossa; al momento la sentenza non è stata eseguita dalle autorità interne.

La mancata riforma dello statuto elettorale della città di Mostar (che prevede sei circoscrizioni elettorali, definite in modo da rispettare la divisione etnica della città nei suoi due gruppi principali, croati e bosgnacchi, ciascuno dei quali avrebbe dovuto eleggere un pari numero di rappresentanti), nonostante una sentenza della Corte costituzionale bosniaca del 2010 ne avesse decretato la violazione del principio di uguaglianza di voto, ha reso impossibile fino ad oggi lo svolgimento delle elezioni, tanto che la Corte europea per i diritti dell'uomo, con la sentenza 29 ottobre 2019 *Baralija v. Bosnia and Herzegovina*, ha dichiarato la violazione dell'art. 1 del prot. n. 12 della CEDU.

E' inoltre nota la difficile situazione giuridica e di fatto che da alcuni anni riguarda le decine di migliaia di stranieri che tentano di attraversare i confini, per i quali pare non attuato il divieto di *refoulement* previsto dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato.

Non è un caso se secondo l'EASO a settembre 2019 nell'UE la media delle decisioni di primo grado di riconoscimento della protezione internazionale a cittadini bosniaci era del 10%.

In proposito la scheda sulla Bosnia-Erzegovina elaborata dagli uffici del Ministero per gli affari esteri (allegata alla circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo prot. N. 0009004 del 31 ottobre 2019) si limita a riportare dati istituzionali piuttosto notori in modo generale e assertivo senza alcun approfondimento della situazione interetnica, della situazione dei migranti e della effettività dei diritti a

27.11.2019

fronte di vaghe denunce di violazioni. Pare non approfondita neppure l'ultima relazione della Commissione europea sul Paese.

**9.6.** Non è legittimo includere nell'elenco dei Paesi di origine sicuri il **Kosovo**, per il quale non sussistono tutti i requisiti indicati nei motivi generali previsti nell'articolo 2-bis d. lgs. n. 25/2008, malgrado sia parte del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

In particolare i più recenti rapporti della Commissione europea sul possesso dei requisiti per l'adesione ha verificato non sussistere i criteri connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze, incluso il divieto della pena di morte, e hanno rilevato pure notevoli lacune nell'effettività, nell'indipendenza e nell'imparzialità del sistema giudiziario e dei rimedi giurisdizionali, nella tuttora debole stabilità del sistema politico-costituzionale, del sistema di promozione e tutela dei diritti fondamentali e di tutela delle minoranze etnico-linguistiche, a proposito delle quali il conflitto armato pare latente, tanto che sussistono tensioni che rendono tuttora necessario un contingente militare dei Paesi membri della NATO sotto l'egida dell'ONU.

Perdurano le discriminazioni di diritto e di fatto nei confronti della popolazione di etnia Rom e nei confronti della popolazione serba, il cui status pare incerto, anche a seguito delle mai concluse trattative con la Serbia che tuttora non riconosce il Kosovo come Stato indipendente, il che non allontana il rischio di un conflitto internazionale nell'area e rende per nulla stabile lo stesso sistema democratico.

Ad aggravare la situazione attuale occorre ricordare che i colloqui internazionali tra Serbia e Kosovo che continuavano da anni non sono approdati a nulla di concreto ed anzi si sono interrotti nel maggio 2019.

Non è un caso se secondo l'EASO nell'UE la media delle decisioni di primo grado di riconoscimento della protezione internazionale a cittadini kosovari era del 13 % (agosto 2019) e del 6% (settembre 2019).

In proposito, la scheda sul Kosovo elaborata dagli uffici del Ministero per gli affari esteri (allegata alla circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo prot. N. 0009004 del 31 ottobre 2019) si limita a riportare dati istituzionali piuttosto notori in modo generale e assertivo senza alcun approfondimento delle conseguenze della situazione politico-internazionale di stallo con la Serbia sulla sicurezza ed effettività dei diritti e senza alcuna considerazione approfondita della effettività dei diritti a fronte di vaghe denunce di violazioni indicate da organizzazioni e associazioni. In tal senso pare poco approfondita anche l'ultima relazione sul Paese della Commissione europea.



27.11.2019

**9.7.** Non è legittimo includere nell'elenco dei Paesi di origine sicuri il **Montenegro**, per il quale non sussistono tutti i requisiti indicati nei motivi generali previsti nell'articolo 2-bis d. lgs. n. 25/2008, malgrado sia parte del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

In particolare, i più recenti rapporti della Commissione europea sul possesso dei requisiti per l'adesione hanno verificato non sussistere i criteri connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze, incluso il divieto della pena di morte, e hanno rilevato pure notevoli lacune nell'effettività, nell'indipendenza e nell'imparzialità del sistema giudiziario e dei rimedi giurisdizionali, nella tuttora debole stabilità del sistema politico-costituzionale, del sistema di promozione e tutela dei diritti fondamentali e di tutela delle minoranze etnico-linguistiche.

In proposito, la scheda sul Montenegro elaborata dagli uffici del Ministero per gli affari esteri (allegata alla circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo prot. N. 0009004 del 31 ottobre 2019) si limita a riportare dati istituzionali piuttosto notori, in modo generale e assertivo, senza alcun approfondimento delle conseguenze della situazione politico-internazionale di protesta generalizzata sulla stabilità delle istituzioni democratiche e senza alcuna considerazione approfondita della effettività dei diritti; in tal senso si menzionano in modo vago denunce di torture e violazioni indicate da organizzazioni e associazioni e non si approfondisce neppure l'ultima relazione sul Paese della Commissione europea.

**9.8.** Non è legittimo includere nell'elenco dei Paesi di origine sicuri il **Senegal**, per il quale non sussistono tutti i requisiti indicati nei motivi generali previsti nell'articolo 2-bis d. lgs. n. 25/2008.

Il Paese è retto da almeno trent'anni da una forma di Stato democratico-sociale, con elezioni libere e pluraliste e la pena di morte è stata abolita, ma permangono numerose e gravi situazioni di rischio elevato di persecuzione e di conflitto armato.

La persecuzione di diritto e di fatto, anche in forme di discriminazione, nei confronti delle persone omosessuali è prevista dal codice penale che punisce come reato i rapporti omosessuali tra adulti consenzienti.

La condizione di diritto e di fatto dei detenuti e degli imputati che sono reclusi negli istituti penitenziari appare degradante, sia perché si tratta di istituti sovraffollati e caratterizzati da dure condizioni detentive, sia perché la carcerazione preventiva è spesso troppo lunga prima di una sentenza definitiva.

I diritti alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di espressione sono di fatto e di diritto limitati.

In particolare, un forte peggioramento della libertà di espressione deriva dall'entrata in vigore del nuovo codice della stampa, promulgato nel luglio 2017, che prevede requisiti rigorosi sia per l'accesso alla professione di giornalista, sia per l'operatività dei mezzi di comunicazione di massa che finiscono per

27.11.2019

ostacolare la libera manifestazione del pensiero; il nuovo codice prevede pene detentive per chi diffonde notizie vietate dalle autorità di governo o ritenute da esse diffamatorie nei confronti del capo dello Stato o notizie di stampa estera che siano state vietate dalle autorità di governo.

Circa il conflitto nella regione meridionale della Casamance, la situazione non pare affatto consolidata, visto che tuttora lo stesso Ministero degli affari esteri e della cooperazione afferma che in questa regione, compresa fra Gambia e Guinea Bissau, si trascinano gli effetti di un trentennale conflitto di matrice indipendentista e saltuariamente si verificano scontri armati tra forze di sicurezza senegalesi e ribelli e pertanto in caso di viaggi nella regione raccomanda ai cittadini italiani di mantenere elevato il livello di attenzione.

In proposito, la scheda sul Senegal elaborata dagli uffici del Ministero per gli affari esteri (allegata alla circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo prot. N. 0009004 del 31 ottobre 2019) consente di rilevare vistose contraddizioni tra gli esiti dell'istruttoria e il decreto: in particolare, la scheda riferisce molte gravi e diffuse violazioni dei diritti fondamentali riscontrate nella prassi e la ineffettività della tutela giurisdizionale e, pertanto, raccomanda l'esclusione della categoria di persone LGBT a seguito della constatata perdurante persecuzione penale dell'omosessualità, ma anche della regione della Casamance e delle aree circostanti, delle vittime o potenziali vittime di MGF; delle vittime o potenziali vittime di tratta o discriminazione (donne e minori), di giornalisti, leader e attivisti a favore delle forze di opposizione. Tuttavia senza alcuna spiegazione il decreto, in modo irragionevole e immotivato, non prevede le esclusioni raccomandate.

**9.9.** Non è legittimo includere nell'elenco dei Paesi di origine sicuri la **Serbia**, per la quale non sussistono tutti i requisiti indicati nei motivi generali previsti nell'articolo 2-bis d. lgs. n. 25/2008, malgrado sia parte del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

In particolare, i più recenti rapporti della Commissione europea sul possesso dei requisiti per l'adesione hanno verificato non sussistere i criteri connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze, incluso il divieto della pena di morte, e hanno rilevato notevoli lacune nell'effettività, nell'indipendenza e nell'imparzialità del sistema giudiziario e dei rimedi giurisdizionali, nella tuttora debole stabilità del sistema politico-costituzionale, del sistema di promozione e tutela dei diritti fondamentali e di tutela delle minoranze etnico-linguistiche.

Mentre è migliorata la condizione giuridica e di fatto della minoranza ungherese, perdurano le discriminazioni nei confronti della popolazione di etnia Rom e nei confronti della popolazione di lingua e cultura albanese (nella valle di Presevo), il cui status pare incerto, anche a seguito delle mai concluse

27.11.2019

trattative con il Kosovo, che tuttora non è riconosciuto dalla Serbia come Stato, il che crea una situazione permanente di insicurezza collettiva nell'area e rende precario lo stesso sistema democratico. Ad aggravare la situazione attuale occorre ricordare che i colloqui internazionali tra Serbia e Kosovo non sono approdati a nulla di concreto ed anzi si sono interrotti nel maggio 2019.

I partiti di opposizione hanno preannunciato che boicotteranno le prossime elezioni parlamentari se non sarà effettivamente consentita anche ai partiti di opposizione la possibilità di accedere ai mezzi di comunicazione di massa prima e durante la campagna elettorale.

E' inoltre nota la difficile situazione che da alcuni anni riguarda le decine di migliaia di stranieri che tentano di attraversare i confini, per i quali pare proprio non attuato il divieto di refoulement previsto dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato.

In proposito la scheda sulla Serbia elaborata dagli uffici del Ministero per gli affari esteri (allegata alla circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo prot. N. 0009004 del 31 ottobre 2019) si limita a riportare dati istituzionali piuttosto notori, in modo generale e assertivo, senza alcun approfondimento della effettività dei diritti e delle denunce di torture.

**9.10.** Non è legittimo includere nell'elenco dei Paesi sicuri il **Ghana**, per il quale non sussistono tutti i requisiti indicati nei motivi generali previsti nell'articolo 2-bis d. lgs. n. 25/2008.

Nel Paese pare consolidata da 40 anni una forma di Stato democratico-sociale, ma malgrado il pluralismo politico e religioso perdurano gravi violazioni dei diritti fondamentali.

Perdurano discriminazioni legali nei riguardi delle donne, derivanti sia dal sistema giuridico ghanese che consente di applicare istituti tipici del diritto religioso islamico e del diritto tribale tradizionale (il che consente le discriminazioni della donna previste nel diritto islamico per il matrimonio, le successioni e i rapporti coi figli), sia perché la legge che punisce la violenza femminile non si applica ai rapporti tra i coniugi, il che non impedisce la violenza del marito nei confronti della moglie, sia perché non sono adeguatamente punite le mutilazioni genitali femminili.

L'ordinamento giuridico prevede reati puniti con la pena di morte e con l'art. 104 del codice penale punisce penalmente gli atti omosessuali Amnesty International nel suo rapporto annuale 2017-2018 sulla situazione dei diritti umani nel mondo segnala che in Ghana le persone LGBT "continuavano ad essere vittime di episodi di vessazione da parte della polizia, oltre che di discriminazione, violenza e ricatti all'interno della comunità".

Le condizioni degli istituti penitenziari permangono molto deplorabili e precarie, caratterizzate da sovraffollamento e da mancanza di assistenza medica e di opportunità educative e ricreative.

L'accesso alla giustizia è rimasto limitato, soprattutto per le persone a basso reddito o appartenenti alle fasce emarginate della popolazione.

27.11.2019

Perdurano forme di incatenamento di persone con disabilità psichica, in particolare nei “campi di preghiera”, dislocati sul territorio nazionale: Tale pratica consiste nel legare la persona con strumenti di contenzione, come catene o corde, confinandola all'interno di uno spazio chiuso a chiave, come una stanza, un capanno o una gabbia.

Non è un caso che secondo i dati EASO nel settembre 2019 il 5% delle domande di protezione internazionale sono state accolte nell'UE e secondo i dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo nel 2018 le domande di asilo presentate da cittadini ghanesi hanno avuto per il 2% l'esito dello status di rifugiato e per il 23% una forma di protezione umanitaria.

In proposito, la scheda sul Ghana elaborata dagli uffici del Ministero per gli affari esteri (allegata alla circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo prot. N. 0009004 del 31 ottobre 2019) contiene vistose contraddizioni tra gli esiti dell'istruttoria e il decreto: in particolare, la scheda riferisce molte gravi e diffuse violazioni dei diritti fondamentali riscontrate nella prassi e la ineffettività della tutela giurisdizionale e perciò raccomanda l'esclusione della categoria di persone LGBT, a seguito della constatata perdurante persecuzione penale dell'omosessualità e delle vittime e potenziali vittime di mutilazioni genitali femminili.

Tuttavia il decreto in modo irragionevole e immotivato non prevede alcuna di tali esclusioni.

Colpisce che nessuna di tali esclusioni sia prevista dal decreto italiano anche perché il Ghana non è considerato Paese di origine sicuro per le donne e per le persone LGBT negli elenchi adottati dal Lussemburgo, dal Regno Unito e dalla Germania.

**9.11.** Non è legittimo includere nell'elenco dei Paesi di origine sicuri l'Ucraina, per la quale non sussistono tutti i requisiti indicati nei motivi generali previsti nell'articolo 2-bis d. lgs. n. 25/2008, malgrado sia parte del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

Innanzitutto si deve rilevare come l'Ucraina ufficialmente deroghi ai diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea ai sensi dell'art. 15 CEDU, a causa dello stato di emergenza proclamato dal 2015, in conseguenza dei vari conflitti in atto in alcune parti dello Stato.

E' noto il conflitto armato in atto nelle province orientali russofone che hanno proclamato l'indipendenza in due repubbliche non riconosciute dalla comunità internazionale e dalle quali tanta popolazione è stata pure espulsa col la forza o coi bombardamenti.

Analogo uso della forza è stato esercitato dalla federazione Russa che occupa e annette da anni la Crimea, senza alcun riconoscimento internazionale.

Perdura lo stato di guerra e l'arruolamento dei giovani col servizio militare, senza un effettivo riconoscimento di servizi alternativi per gli obiettori di coscienza.

27.11.2019

Nonostante l'armistizio tra le forze nazionali e i separatisti sostenuti dalla Russia, vi sono state molte violazioni dei diritti umani, inclusa la libertà religiosa, anche perché i separatisti di Lugansk, Donetsk e della Crimea continuano ad aggredire i gruppi religiosi non ortodossi. Nelle aree controllate dal governo ucraino vi sono casi di discriminazione religiosa. Lo Stato porta avanti la propria politica di minimizzazione dei crimini della Seconda Guerra Mondiale e gli incidenti antisemiti rappresentano tuttora un problema. Sebbene il governo abbia tentato di limitare le misure delle autorità locali discriminatorie nei confronti delle minoranze religiose, nel complesso sembrano esservi pochi segnali di miglioramento.

Notevoli discriminazioni sono apportate nei confronti dei milioni di cittadini ucraini di lingua russa: in particolare, anche se la costituzione ucraina prevede lo sviluppo, la tutela e la libertà di utilizzo del russo e delle altre lingue delle minoranze nazionali, nel maggio 2019 è stata promulgata la nuova legge sull'uso delle lingue delle minoranze, mediante la quale si abroga il previgente concetto di "lingua regionale" e l'ucraino è la sola lingua ammessa nella sfera pubblica. La normativa, inoltre, prevede che dal 2023 l'ucraino sarà lingua veicolare obbligatoria per tutte le scuole a partire dalla quinta classe (corrispondente alla quarta elementare nel sistema italiano). Le lingue minoritarie sono ammesse negli asili e nelle scuole elementari e possono essere insegnate come discipline all'interno dei percorsi scolastici. Nelle università alcune materie potranno essere insegnate in inglese e in altre lingue ufficiali dell'UE, ma non in russo. Le radio e la televisione, dalle ore 7 alle 22, dovranno trasmettere per il 90% in lingua ucraina; per i canali locali è prevista una quota più bassa, pari all'80%. Un'eccezione particolare costituisce la trasmissione di eventi destinati a un pubblico europeo, come nel caso di Eurovision. Inoltre i giornali in lingua diversa dall'ucraino dovranno pubblicare un'edizione analoga anche in ucraino. Nelle edicole e librerie almeno il 50% del materiale editoriale in vendita dovrà essere in ucraino (sono esclusi i negozi specializzati in giornali e libri stranieri). Nel web, i siti con dominio .ua dovranno riportare la versione ucraina come prima pagina di interfaccia; i programmi e software dovranno essere in lingua ucraina, inglese o altra lingua ufficiale dell'UE. Anche il 90% dei film nei cinema dovrà essere in lingua ucraina (il restante 10% dovrà riportare in ogni caso sottotitoli ucraini e lo stesso vale per le rappresentazioni teatrali), mentre per i cantanti sarà possibile esibirsi in altra lingua. Locandine e volantini degli eventi dovranno riportare sempre la lingua ucraina; in caso di più lingue, la traduzione ucraina dovrà essere riportata in una grandezza di carattere uguale o superiore a quella delle altre lingue.

Perdurano segnalazioni di torture e di sparizioni, anche a carico di giornalisti, sia da parte delle autorità ucraine, sia da parte delle autorità delle autoproclamate repubbliche dell'Ucraina occidentale, sia da parte delle autorità russe che hanno annesso la Crimea.

Nel territorio controllato dal governo ucraino OHCHR continua a ricevere denunce di detenzioni arbitrarie, torture, trattamenti degradanti ed intimidazioni individuali, inclusi posti non ufficiali di detenzione per ottenere informazioni, per ottenere informazioni o costringerli a cooperare.

27.11.2019

Nel territorio controllato dalle repubbliche separatiste è deteriore ed insicura di diritto e di fatto la condizione delle persone di lingua ucraina.

Malgrado la cessazione della legge marziale, che era stata proclamata nel 2018, e il recente scambio di prigionieri tra Ucraina e Federazione russa, il “cessate il fuoco” del 2014 tra le forze armate ucraine e le forze separatiste non pare consolidato; la Crimea resta occupata militarmente dalla Russia che l’ha annessa al proprio territorio contro la comunità internazionale.

Nell’autoproclamata Repubblica Popolare di Lugansk, le chiese avventiste, pentecostali e battiste non sono state riconosciute dalle autorità governative e, pertanto, vengono considerate illegali: le stesse hanno deciso di interrompere tutte le loro attività anche al fine di evitare il sequestro di proprietà ecclesiastiche, come già accaduto in passato.

L’UNHCR stima che il numero di apolidi o di popolazioni a rischio di apolidia in Ucraina potrebbe arrivare a 75.000 persone, includendo rappresentanti di minoranze etniche, come i Rom, ma anche persone anziane che detengono ancora passaporti sovietici, senz’altro e persone liberate dai penitenziari.

Nel maggio 2019 l’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Navi Pillay, ha dichiarato che un nuovo rapporto dell’ONU in Ucraina mostra «un deterioramento allarmante della situazione dei diritti dell’uomo nell’est del paese, e l’apparizione di nuovi problemi gravi in Crimea, specialmente riguardo i Tatars di Crimea».

Secondo un aggiornamento sulla situazione umanitaria in Ucraina presentato dall’Ufficio per il Coordinamento degli Affari Umanitari (OCHA) al Consiglio di Sicurezza ONU, milioni di uomini, donne e bambini nel Paese continuano a dover affrontare le gravi conseguenze umanitarie causate dal conflitto armato. Secondo il report, dall’inizio del conflitto - nel 2014 - sono morti più di 3.000 civili e oltre 9.000 persone sono rimaste ferite. La situazione è particolarmente grave lungo gli oltre 400 km di “contact line” che dividono l’area delle ostilità, in cui si registra un alto rischio di bombardamenti, un elevato numero di mine e in cui l’accesso delle persone ai servizi di base viene costantemente interrotto. L’OHCHR riporta inoltre che, nel corso del 2018, più di 70 incidenti gravi hanno interrotto la fornitura di acqua a milioni di persone, i rischi derivanti da malattie trasmissibili sono in aumento a causa della scarsità di acqua, dei gravi danni alle strutture sanitarie e dei tassi di immunizzazione estremamente bassi. Il report prevede che nel 2019 saranno oltre 3,5 milioni le persone con bisogno di assistenza umanitaria in Ucraina.

Tutto ciò pare confermato dallo stesso Ministero degli affari esteri e della cooperazione che sconsiglia a tutti i cittadini italiani qualsiasi tipo di viaggio a qualsiasi titolo in Crimea e nelle regioni di Donetsk e Lugansk.

Pertanto questa generale situazione di conflitto militare, di insicurezza collettiva e di discriminazione delle minoranze rende fragile e assai poco stabile anche il sistema costituzionale democratico.

27.11.2019

Non è un caso che secondo i dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo nel 2018 le domande di asilo presentate da cittadini ucraini hanno avuto per il 2% l'esito dello status di rifugiato, per l'8% l'esito della protezione sussidiaria e per il 36% una forma di protezione umanitaria.

Del resto le statistiche dell'EASO confermano che nel settembre 2019 in tutta la UE sono state accolte in media il 9% delle domande di protezione internazionale presentate da cittadini ucraini.

In proposito la scheda sull'Ucraina elaborata dagli uffici del Ministero per gli affari esteri (allegata alla circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo prot. N. 0009004 del 31 ottobre 2019) contiene vistose contraddizioni tra gli esiti dell'istruttoria e il decreto: in particolare, la scheda riferisce del conflitto in atto, di alcune discriminazioni gravi e diffuse violazioni dei diritti fondamentali riscontrate nella prassi e della ineffettività della tutela giurisdizionale e, pertanto, raccomanda l'esclusione dell'intero territorio del Donbass, interessato da un conflitto armato, e la penisola della Crimea annessa alla Federazione Russa. In particolare, si conclude che "l'unica sistematica eccezione è rappresentata dalle province del Donbass (Lugansk e Donetsk) a causa del conflitto armato, e dalla Crimea, sotto controllo russo. Si tratta di territori nei quali la protezione dei diritti umani e l'esercizio delle libertà fondamentali subiscono forti restrizioni e che non possono pertanto essere ricompresi nella categoria di origine sicura. Si registra l'esposizione di specifici gruppi sociali a circoscritti e non sistematici episodi di rischio, riconducibili a fenomeni di intolleranza e discriminazione: comunità LGBT, rom, minoranze linguistiche con particolare riferimento alla minoranza russofona. In parte dei casi peraltro gli individui vittime di tali fenomeni possono ricorrere alla macchina della giustizia nazionale che assicura protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti, pur con inefficienze generalizzate e non pregiudizialmente discriminatorie."

Tuttavia il decreto in modo irragionevole e immotivato non prevede alcuna di queste esclusioni raccomandate e considera sicuro il Paese malgrado le vistose insicurezze rilevate sotto tutti i profili.