



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Corso di Laurea magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza

LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LA
VALUTAZIONE DI CREDIBILITÀ

FOCUS SUL FENOMENO DELLA TRATTA DI ESSERI UMANI

Relatrice: Chiar.ma Prof.ssa Alessia DI PASCALE

Correlatrice: Chiar.ma Dott.ssa Laura Sara TRAGNI

Tesi di Laurea di:
Laura GRONDA
Matricola n. 879997

Anno Accademico
2020 – 2021

*“It is the obligation of every person
born in a safer room, to open the door
when someone in danger knocks”*

*Alla mia famiglia, che mi ha sempre
insegnato a non voltarmi mai di fronte ai problemi altrui.
A Birtukan, che sin dalla prima infanzia è sempre stata il mio esempio di rinascita.*

INDICE

INTRODUZIONE	V
--------------	---

CAPITOLO PRIMO

IL GIUDIZIO PER IL RICONOSCIMENTO DELLO *STATUS* DI RIFUGIATO

1. Il diritto di asilo: i limiti della disciplina	1
2. I profili sostanziali dello <i>status</i> di rifugiato	7
2.1. La Convenzione di Ginevra del 1951: il contenuto	7
2.1.1. Il divieto di <i>refoulement</i> : l'articolo 33	8
2.1.2. La definizione di rifugiato: l'articolo 1, lett. A	11
2.1.3. Le clausole di cessazione e di esclusione: articolo 1, lett. C e F	20
2.1.4. Il contenuto dello <i>status</i>	23
2.2. La normativa dell'Unione Europea	24
2.2.1. Le origini della normativa europea	24
2.2.2. La Direttiva 2011/95/UE: cd. Direttiva Qualifiche	32
2.2.2.1. Lo <i>status</i> di rifugiato	33
2.2.2.2. La protezione sussidiaria	36
2.2.2.3. Il contenuto della protezione internazionale	40
3. I profili procedurali per il riconoscimento della protezione internazionale	43
3.1. Il diritto al <i>due process of law</i> e l' <i>handbook</i> di UNHCR	44
3.2. La Direttiva 2013/32/UE: cd. Direttiva Procedure	53

CAPITOLO SECONDO

LA VALUTAZIONE DI CREDIBILITÀ

1. Introduzione	61
2. La normativa dell'Unione Europea sulla valutazione delle domande	64
3. La trasposizione della normativa europea nell'ordinamento italiano	68
3.1. La procedura d'esame ordinaria	72
3.2. La valutazione di credibilità	76
3.3. Conclusione	83
4. Il ruolo dell'interpretazione delle norme	84
4.1. UNHCR: " <i>Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems</i> "	85
4.1.1. I principi e gli interventi della Corte EDU sul tema	87
4.1.1.1. <i>Shared duty</i>	87
4.1.1.2. <i>Individual assessment</i>	90

4.1.1.3. <i>Objective and impartial assessment</i>	92
4.1.1.4. <i>Evidence-based assessment</i>	94
4.1.1.5. <i>Focus on material facts</i>	96
4.1.1.6. <i>Opportunity for applicants to comment on potentially adverse credibility findings</i>	96
4.1.1.7. <i>Credibility assessment based on entire evidence</i>	97
4.1.1.8. <i>Close and rigorous scrutiny</i>	98
4.1.1.9. <i>Benefit of the doubt</i>	100
4.1.1.10. <i>Clear and unambiguous credibility findings and structured approach</i>	101
4.1.2. Gli indicatori di credibilità	102
4.1.2.1. <i>Sufficiency of detail and specificity</i>	103
4.1.2.2. <i>Internal consistency of the oral and/or written material facts asserted by the applicant</i>	106
4.1.2.3. <i>Consistency of the applicant's statements with information provided by family members and/or witnesses</i>	108
4.1.2.4. <i>Consistency of the applicant's statements with available specific and general information</i>	108
4.1.2.5. <i>Plausibility</i>	109
4.1.2.6. <i>Demeanour</i>	112
5. Conclusione	112

CAPITOLO TERZO

FOCUS: IL FENOMENO DELLA TRATTA DI ESSERI UMANI

1. Introduzione	115
1.1. Cenni storici sul fenomeno della tratta	117
2. La normativa di riferimento	120
2.1. La Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale e i protocolli addizionali	120
2.2. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani	131
2.3. La Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e il suo recepimento nell'ordinamento italiano	137
2.3.1. Il triplice scopo della Direttiva: prevenire, reprimere, proteggere	138
2.4. Conclusione	142
3. La protezione delle vittime di tratta	143
3.1. Il problema dell'identificazione delle vittime di tratta	148

3.1.1. <i>Initial screening</i> (identificazione preliminare)	149
3.1.2. <i>Focus: il Protocollo operativo sulla tratta di esseri umani vigente in Regione Lombardia</i>	152
3.1.3. <i>In-depth verification</i> (identificazione formale)	154
4. L'identificazione delle vittime di tratta durante la procedura di riconoscimento della protezione internazionale	155
4.1. Asilo e tratta: un rapporto problematico	159
4.2. Disposizioni di <i>soft-law</i>	159
4.3. Quale forma di protezione? L'esame della giurisprudenza italiana	166
4.3.1. Allegazioni probatorie da parte della vittima	167
4.3.2. La tratta negata	171
5. Conclusione	177
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	183
BIBLIOGRAFIA	187
INDICE DELLA GIURISPRUDENZA	201
RINGRAZIAMENTI	207

INTRODUZIONE

Lo scopo che si prefigge il presente elaborato è quello di fornire un'analisi degli interventi normativi, giurisprudenziali e di *soft-law* che hanno interessato la materia della protezione internazionale, concentrando l'attenzione, in ultima analisi, sul delicato tema della tratta di esseri umani, nonché del rapporto di quest'ultima con la protezione internazionale.

Tali argomenti, tuttavia, non possono venire esaminati in assenza di una preliminare analisi del diritto di asilo territoriale, il quale, nonostante non sia ancora stato riconosciuto da alcuna normativa internazionale vincolante, rappresenta una fondamentale protezione per gli individui, che non sarebbe loro riconosciuta nel Paese di origine. Il diritto di asilo è un istituto strettamente legato all'altro elemento centrale dell'indagine che verrà condotta nel primo capitolo, ovvero lo *status* di rifugiato e, più in generale, il diritto a ottenere una forma di protezione internazionale o nazionale.

Nel primo capitolo, dunque, si procederà ad approfondire il rapporto tra il diritto di asilo e la protezione internazionale, il cui *trait d'union* è rappresentato dal principio di *non-refoulement*. Tale principio, inoltre, costituisce uno dei pilastri della Convenzione sullo *status* dei rifugiati del 1951 (Convenzione di Ginevra), alla luce delle cui disposizioni deriva la definizione di *status* di rifugiato (art. 1 lett. A), nonché del contenuto di tale qualifica.

Alla stregua di quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra, anche l'Unione Europea si è dotata di un sistema normativo riguardante l'asilo e la protezione internazionale, che, nonostante venga sottoposto a numerose critiche, ha introdotto grandi innovazioni per ciò che attiene ai diritti umani e al diritto di asilo.

Verrà brevemente illustrato, nel primo capitolo, il percorso che ha caratterizzato l'attribuzione delle competenze dell'Unione Europea, a partire dal Trattato di Roma istitutivo della CEE (1957), passando per gli Accordi di Schengen (1985) e i Trattati di Maastricht (1992) e Amsterdam (1997), fino ad arrivare al rivoluzionario Trattato di Lisbona (2007). Il risultato della competenza attribuita all'UE attraverso quest'ultimo strumento, per quanto attiene al diritto di asilo e, di conseguenza alla protezione internazionale, è rappresentato dal CEAS (*Common European Asylum System*) costituito da un pacchetto di decisioni, delle quali verrà approfondita, nella prima parte del capitolo, la Direttiva n. 2011/95/UE (recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo

a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta).

La seconda parte del primo capitolo verrà, invece, dedicata all'analisi dei profili procedurali della protezione internazionale. A tale riguardo, verrà evidenziata una carenza della Convenzione di Ginevra, rappresentata dalla mancanza, al suo interno, di riferimenti riguardanti la procedura per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Strumenti fondamentali, adottati al fine di supplire a questa mancanza, sono rappresentati dagli interventi del *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), il quale, insistendo sull'importanza del principio del *due process of law*, ha provveduto a fornire¹ agli Stati una serie di documenti con lo scopo di fissare alcuni criteri specifici su cui fondare la normativa specifica.

Nel panorama normativo europeo la disciplina relativa alla procedura *de qua* è rappresentata dalla seconda Direttiva, contenuta nel CEAS, che verrà approfondita nel primo capitolo, ovvero la n. 2013/32/UE (recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale).

Uno degli aspetti della domanda di protezione internazionale che provoca più incertezze nella relativa procedura d'esame, è costituito dalle dichiarazioni del richiedente, sottoposte a un vaglio di credibilità da parte delle autorità accertanti, questione su cui è fondata l'intera analisi compiuta nel secondo capitolo.

Si procederà, innanzitutto, a chiarire la portata della normativa europea sul punto, derivante dalla lettura, in combinato disposto, delle due direttive succitate, nonché della loro trasposizione nell'ordinamento italiano, avvenuta attraverso i decreti legislativi 19 novembre 2007 n. 251 (recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta) e 28 gennaio 2008 n. 25 (recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato) e successive modifiche. Come si vedrà, in Italia, la fase amministrativa di esame delle domande dei richiedenti protezione internazionale e, dunque, di valutazione della credibilità delle loro affermazioni, spetta alle Commissioni Territoriali.

¹ Attraverso l'*Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, pubblicato per la prima volta nel 1979 e rieditato nel 1992, 2011 e, da ultimo, nel 2019. Altri strumenti adottati dall'UNHCR nel corso degli anni hanno contribuito a completare e aggiornare il manuale, tra cui le specifiche linee guida sulla protezione internazionale.

L'eventuale fase giurisdizionale, derivante dal ricorso avverso il diniego delle Commissioni, è di competenza, dal 2017, delle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali ordinari di Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Milano, Palermo, Roma, Napoli, Torino e Venezia.

Si precisa che la scelta del tema del presente elaborato è derivata dalle conoscenze ottenute dalla scrivente in seguito all'esperienza maturata durante il periodo di Tirocinio curricolare² presso la Sezione Immigrazione del Tribunale di Milano, dove è stata affidata alla Presidente Dott.ssa Laura Sara Tragni.

Orbene, alla luce dei risconti giurisprudenziali della Corte EDU e degli Stati, nonché degli interventi dell'UNHCR, nel secondo capitolo verranno analizzati i principi – compreso quello di cooperazione istruttoria del giudice – che le autorità accertanti sono tenute a rispettare nell'analisi delle dichiarazioni dei richiedenti, nonché degli indicatori di credibilità utili alle stesse al fine di emettere decisioni rispettose dei diritti dei richiedenti.

All'interno del terzo e ultimo capitolo verrà svolta un'indagine sul fenomeno della tratta di esseri umani, condotta sulla base di un approccio prettamente fondato sui diritti umani delle vittime, nonché sulla possibilità per le stesse di ottenere una forma di protezione internazionale o nazionale.

In seguito all'analisi della normativa internazionale, europea e nazionale sul tema della tratta, nonché degli strumenti di *soft-law* adottati al riguardo, verranno esaminate le questioni attinenti alla protezione delle vittime di tratta e al rapporto tra il fenomeno e il diritto di asilo. Ci si concentrerà sulla fase di identificazione della vittima, la quale può avvenire, come si vedrà, anche durante la procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

Nella parte conclusiva del capitolo, si presenterà l'orientamento della giurisprudenza italiana, facendo luce, in particolare, sulle pronunce del Tribunale di Milano circa la forma di protezione da assicurare alle vittime di tratta.

² Istituito in forza della convenzione sottoscritta tra l'Università degli Studi di Milano e il Tribunale ordinario di Milano. La passione della scrivente sviluppata per l'ambito dell'immigrazione e dei diritti degli stranieri, nata numerosi anni fa, è stata accresciuta grazie al contributo della Prof.ssa Di Pascale, titolare della cattedra di Diritto degli stranieri presso l'Università degli Studi di Milano e della Presidente della Sezione Immigrazione, la Dott.ssa Laura Sara Tragni.

CAPITOLO PRIMO

IL GIUDIZIO PER IL RICONOSCIMENTO DELLO *STATUS* DI RIFUGIATO

SOMMARIO: 1. Il diritto di asilo: i limiti della disciplina - 2. I profili sostanziali dello *status* di rifugiato - 2.1. La Convenzione di Ginevra del 1951: il contenuto - 2.1.1. Il divieto di *refoulement*: l'articolo 33 - 2.1.2. La definizione di rifugiato: l'articolo 1, lett. A - 2.1.3. Le clausole di cessazione e di esclusione: articolo 1, lett. C e F - 2.1.4. Il contenuto dello *status* - 2.2. La normativa dell'Unione Europea - 2.2.1. Le origini della normativa europea - 2.2.2. La Direttiva 2011/95/UE: cd. Direttiva Qualifiche - 2.2.2.1. Lo *status* di rifugiato - 2.2.2.2. La protezione sussidiaria - 2.2.2.3. Il contenuto della protezione internazionale - 3. I profili procedurali per il riconoscimento della protezione internazionale - 3.1. Il diritto al *due process of law* e l'*handbook* di UNHCR - 3.2. La Direttiva 2013/32/UE: cd. Direttiva Procedure

1. Il diritto di asilo: i limiti della disciplina

Prima di apprestarsi a esaminare la disciplina inerente allo *status* di rifugiato dal punto di vista sostanziale e procedurale, a livello internazionale e regionale, è qui importante concentrare l'analisi sul diritto che vi è posto alla base, ovvero quello di asilo e, più precisamente, dell'asilo territoriale³.

Nella prassi, spesso, si tende a conferire all'asilo la caratteristica della politicità. Questa pratica, che può comportare notevoli ambiguità sul tema, deriva dal fatto che inizialmente l'asilo, ancora prima di divenire un istituto "giuridico", esisteva grazie a previsioni religiose, ma divenne oggetto di notevoli mutamenti nel corso dei secoli fino all'epoca contemporanea.

³ Il presente elaborato si concentra sull'esame del diritto di asilo territoriale, ma per approfondimenti in merito alla lunga evoluzione dell'istituto e alle sue distinzioni, si vedano, in merito, i contributi di M. PEDRAZZI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento internazionale agli albori del terzo millennio*, in L. ZAGATO (a cura di), *Verso una disciplina comune del diritto d'asilo*, Padova, 2006, p. 13 ss.; A. GIOIA, *Asilo*, voce in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. 1, Milano, 2006, p. 449 ss., dove il diritto di asilo territoriale viene definito come segue: "L'asilo territoriale, inteso come la protezione offerta da uno Stato ad un individuo rifugiatosi sul suo territorio, si affermò, in un primo tempo, come una mera situazione di fatto: non essendosi ancora generalizzato l'uso di stipulare trattati di estradizione, l'asilo si fondava, da un lato, sull'inviolabilità del territorio dello Stato e, dall'altro, sull'ampia libertà goduta dallo Stato in materia di ammissione ed allontanamento degli stranieri"; B. NASCIMBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, in AA. VV., *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010, p. 281 ss.; F. CHERUBINI, *L'asilo Dalla Convenzione Di Ginevra Al Diritto Dell'Unione Europea*, Bari, 2012, p. XI ss. e, infine, E. BENEDETTI, *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Padova, 2010, p. 41 ss., il quale chiarisce la distinzione tra l'asilo extraterritoriale (o diplomatico), territoriale e internazionale

Come è stato affermato⁴, infatti, inizialmente il principale limite imposto dagli Stati nei confronti della concessione dell'asilo derivava da scelte politiche. Al contrario, ad oggi, il diritto di asilo, pur rimanendo oggetto della sfera decisionale degli Stati, viene preso in considerazione anche sotto il profilo dei diritti umani, potendo essere concesso per motivazioni "razziali", religiose, economiche, di genere e così via.

L'asilo territoriale non viene descritto da alcuna fonte internazionale vincolante come un vero e proprio diritto (o obbligo per gli Stati), in quanto vani sono stati i tentativi di addivenire ad una convenzione sul tema⁵.

Tuttavia, a fondamento della disciplina che tutela i rifugiati viene indicata la Convenzione di Ginevra, ovvero il primo strumento internazionale ad avere cristallizzato il diritto di asilo, non in modo esplicito, bensì attraverso la previsione del divieto di *refoulement* e di uno *status* per i rifugiati⁶. La Convenzione di Ginevra, infatti, non impone agli Stati contraenti l'obbligo di ammettere nel loro territorio richiedenti asilo e rifugiati e non tratta della concessione dell'asilo, piuttosto, sancisce diritti e doveri di coloro che già risiedono nel territorio.

È bene sin da subito evidenziare che nel diritto internazionale non è previsto un diritto umano e soggettivo all'asilo, bensì lo stesso viene ritenuto un diritto afferente alla sfera della sovranità statale, prerogativa considerata fondamentale dagli Stati⁷.

Il diritto ad ottenere l'asilo sul territorio di uno Stato terzo, dunque, non viene reputato, dalla maggior parte della dottrina, come regola di diritto internazionale generale, nonostante consenta di tutelare particolari categorie di soggetti che necessitano di una protezione non garantita nel loro Paese di origine⁸.

⁴ In G. FERRARI (a cura di), *L'asilo nel diritto internazionale*, UNHCR, 2005, p. 10-11, nota 15: "la clausola stessa del divieto di estradizione per reati politici, inclusa negli accordi di estradizione, ha rappresentato la massima consacrazione della "politicità" della concessione dell'asilo, in ricordo dei tempi in cui il "politico" costituiva il limite dinanzi al quale gli Stati – quasi sempre in lotta tra di loro – dovevano fermarsi. Oggi, invece, essendo mutato l'approccio nei confronti dei diritti umani, si è portati a considerare l'asilo nelle sue diverse accezioni: razziale, religioso, ecc. e finanche "economico"".

⁵ Si veda F. CHERUBINI, *op. cit.*, Introduzione p. XVII e A. GIOIA, *op. cit.*, p. 450

⁶ Come spiegato da B. NASCIBENE, *op. cit.*, p. 11: "La dottrina che si è occupata del tema, con un risultato condivisibile, ritiene che, ancor oggi, non esista una norma di diritto internazionale sul diritto d'asilo se non per alcuni aspetti o per alcuni principi in cui tale diritto si esprime. Si tratta di principi contenuti in atti internazionali ovvero nella prassi convenzionale: il principio del non *refoulement*, cioè del divieto di respingere alla frontiera uno straniero (o apolide), di espellerlo o estradarlo o allontanarlo verso un Paese dove è probabile che subisca persecuzione o tortura o (secondo un'interpretazione più ampia) ove può correre il rischio di essere espulso, estradato, allontanato verso un Paese che non rispetta i diritti fondamentali".

⁷ Per un'analisi approfondita circa le diverse teorie diffuse in dottrina con riferimento al diritto dello straniero di circolare, trasferirsi e soggiornare in un Paese diverso dal proprio si veda B. NASCIBENE, *Lo straniero nel diritto internazionale*, Milano, 2013, p. 43, in particolare la nota 35. Interessante analisi circa l'evoluzione del tema della sovranità deriva da T. E. FROSINI, *Elogio della sovranità*, in *Federalismi*, 12 giugno 2013. Per un esame più approfondito, si veda E. CANNIZZARO, *La sovranità oltre lo Stato*, Bologna, 2020.

⁸ E. BENEDETTI, *op. cit.*, p. 60

Nonostante non venga sancito espressamente in alcuno strumento vincolante a livello internazionale, il diritto di asilo viene ripreso in alcuni strumenti universali non obbligatori, dei quali verranno indicati i più rilevanti.

a. Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948

A norma dell'articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo: *“Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution. This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations”*.

Come si evince dalla lettera dell'articolo, neppure la Dichiarazione fornisce la previsione del diritto di asilo, nonostante lo scopo insito nella stessa sia quello di fondare un ideale comune di rispetto dei diritti al suo interno indicati. Viene previsto, infatti, che tutti gli individui hanno il diritto di *cercare e godere* dell'asilo – purché non ricercati per la commissione di atti contrari ai principi delle Nazioni Unite – ma non anche quello di *ottenerlo* da parte dello Stato in cui si soggiorna (regolarmente o meno).

Dalla norma in esame discende quindi la libertà, per ogni Stato *“di stabilire criteri e modalità per concedere l'asilo, con l'inevitabile insorgere di disparità di notevole portata”*⁹ che la Dichiarazione, al contrario, mira a prevenire o eliminare¹⁰.

b. Dichiarazione sull'asilo territoriale del 1967

Proseguendo sulla strada delle dichiarazioni di principio¹¹ con riguardo al diritto di asilo, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel 1967 approvò il progetto della Dichiarazione sull'asilo territoriale. La presente risoluzione, adottata successivamente all'entrata in vigore della Convenzione di Ginevra e alla Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo, ne rievoca sostanzialmente l'impostazione, introducendo, altresì, una novità per gli Stati parti, ovvero il cd. *“spirit of international solidarity”* nel caso in cui *“a State finds difficulty in granting or continuing to grant asylum”*¹².

La Dichiarazione venne introdotta al fine di eliminare le ambiguità che caratterizzavano il diritto di asilo a livello internazionale e, nel 1977, venne indotta una Conferenza dalle

⁹ *Ivi.*, p. 61

¹⁰ Per approfondimenti circa la portata della Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del diritto di asilo al suo interno contenuto, si veda B. NASCIBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, cit., p. 13-14.

¹¹ M. UDINA, *L'asilo politico territoriale nel diritto internazionale e secondo la Costituzione italiana*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1967, p. 261.

¹² L'articolo 2, comma 2 della Dichiarazione prevede che *“where a State finds difficulty in granting or continuing to grant asylum, States individually or jointly or through the United Nations shall consider, in a spirit of international solidarity, appropriate measures to lighten the burden on that State”*.

Nazioni Unite con lo scopo di emanare una Convenzione sul tema, che avesse carattere obbligatorio. Tuttavia, tale obiettivo non venne mai raggiunto e la Conferenza venne sciolta.

Altri strumenti, infine sanciscono il divieto di espulsione verso Paesi in cui vengono minacciati i diritti umani dello straniero dal rischio di venire sottoposti a tortura o trattamenti inumani o degradanti, quali il Patto Internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (art. 7) e la Convenzione contro la tortura del 1984 (art. 3)¹³.

L'assenza di definizioni e previsioni puntuali circa il diritto di asilo, ha comportato spesso la confusione – errata – di quest'ultimo con lo *status* di rifugiato. Come viene affermato¹⁴, infatti, è importante evidenziare che sussiste una differenza tra il rifugiato e il richiedente asilo, in quanto: *“tutti i rifugiati sono sicuramente stati richiedenti asilo ma non tutti i richiedenti asilo vengono necessariamente riconosciuti rifugiati”*.

Dunque, il richiedente asilo è colui che è in attesa di una risposta da parte delle autorità accertanti di uno Stato, circa il suo diritto di soggiornare su quel territorio, al contrario, il termine rifugiato fa riferimento ad uno *status* giuridico che caratterizza la vita di un individuo, il quale sussiste ancor prima che venga riconosciuto dalle autorità. Dal momento in cui avviene questo riconoscimento da parte dello Stato ospitante, il rifugiato godrà del diritto di asilo che non solo permetterà lui di soggiornare sul territorio, bensì di venire anche protetto contro lo Stato da cui fugge.

Per un'analisi più completa sul tema dell'asilo, è bene sottolineare che, in aggiunta alle fonti internazionali appena elencate, anche a livello regionale meritano di essere citati alcuni strumenti al cui interno sono inserite disposizioni al riguardo, differenziate in base alle esigenze di ciascuna area geografica interessata dai flussi migratori.

Previsioni al riguardo sono contenute ad esempio in due strumenti innovativi a livello internazionale, entrati in vigore rispettivamente nel 1974 e nel 1978 ovvero la Convenzione

¹³ Per un'analisi approfondita con riguardo alle citate fonti, si veda: E. BENEDETTI, *op. cit.*, p. 29 ss.; R. LUZZATTO, F. POCAR, F. VILLATA, *Codice di diritto internazionale pubblico*, con la collaborazione di F. FAVUZZA E M. FRANCHI, ed. 8, Torino, 2020 p. 178-223.

¹⁴ Si veda E. BENEDETTI, *op. cit.*, p. 6

dell'Organizzazione dell'Unità africana che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati¹⁵ e la Convenzione americana sui diritti umani¹⁶.

Nell'ambito degli strumenti regionali, non ci si può esimere dal menzionare anche una rilevante Convenzione emanata a livello europeo sul tema dei diritti umani, ovvero la Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali adottata a Roma dal Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950 (CEDU)¹⁷.

È importante sottolineare sin da subito che neppure all'interno della CEDU è possibile rinvenire alcuna disposizione che riconosca formalmente il diritto di asilo, nonostante l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa avesse proposto¹⁸ l'inclusione di tale diritto nel Secondo Protocollo della Convenzione medesima, da intendersi come diritto a ricevere l'asilo e non più esclusivamente come diritto di cercarlo e di goderne.

Ruolo fondamentale per l'applicazione della CEDU venne ricoperto dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU), giacché, grazie ad una copiosa giurisprudenza, rese possibile la diffusione di criteri e standard per il trattamento dei rifugiati, ad oggi osservati ed accettati da tutti gli Stati firmatari.

Lo scopo che spinse gli Stati ad emanare un tale strumento, all'indomani del termine della Seconda guerra mondiale, era quello di prevedere una tutela dei diritti civili e politici, applicabile da tutti gli Stati¹⁹.

¹⁵ Al cui interno è contenuta la definizione di rifugiato – ampliata rispetto a quella della Convenzione di Ginevra – in quanto, secondo la Carta, lo *status* di rifugiato deve essere riconosciuto anche nel caso in cui il richiedente sia costretto a fuggire dal proprio Paese “*owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality*”. L'elenco dei requisiti previsti dall'art. 1.2 permette, tramite un'interpretazione estensiva dello stesso, di ricomprendervi differenti motivi di pericolo.

¹⁶ La quale prevede un diritto di asilo fortemente limitato, sia dalle motivazioni per le quali può venire concesso, sia poiché dipende dalla discrezionalità degli Stati di emanare disposizioni in merito. Ai sensi dell'articolo 22, par. 7, infatti: “*Every person has the right to seek and be granted asylum in a foreign territory, in accordance with the legislation of the state and international conventions, in the event he is being pursued for political offenses or related common crimes*”.

¹⁷ La Convenzione è entrata in vigore il 3 settembre 1953 e oggi risulta firmata da tutti i 47 Paesi che formano il Consiglio d'Europa, 28 dei quali sono membri dell'Unione europea. La Convenzione venne integrata da 16 protocolli, tuttavia, la sottoscrizione alla Convenzione non comporta anche l'accettazione automatica dei protocolli. La Convenzione ha permesso l'istituzione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU), volta a tutelare le persone dalle violazioni dei diritti umani. Ogni persona i cui diritti sono stati violati nel quadro della Convenzione da uno Stato parte può adire alla Corte. Si tratta di una novità, in quanto ha conferito diritti alle persone in un contesto internazionale. Le sentenze che riscontrano violazioni sono vincolanti per i Paesi interessati. Il comitato dei ministri del Consiglio d'Europa vigila sull'esecuzione delle sentenze.

¹⁸ Parliamentary Assembly, Recommendation 293 (1961) on the Right of Asylum, 26 September 1961: “*Recommends to the Committee of Ministers: 1. that it should instruct the Committee of Government Experts which has already been entrusted with the task of studying problems relating to the European Convention on Human Rights to include in the Second Protocol to the Convention an Article on the right of asylum based on the attached draft*”.

¹⁹ Come si evince dal preambolo della Convenzione, la stessa “*aims at securing the universal and effective recognition and observance of the Rights therein declared*”.

In relazione ai diritti riconosciuti agli stranieri, non sono presenti disposizioni che li prevedano espressamente. Tuttavia, come si ricava dalla lettera dell'articolo 1 "*The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of this Convention*", quindi anche agli stranieri presenti sul territorio di uno Stato contraente.

Come appena ribadito, è la prima Sezione della Convenzione che contiene i diritti tutelati dalla stessa, ovvero: diritto alla vita (art. 2), divieto assoluto di tortura (art. 3), divieto di schiavitù e del lavoro forzato (art. 4); diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5); diritto a un equo processo (art. 6); diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8); libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di espressione, di riunione e di associazione (art. 9, 10 e 11); diritto a un ricorso effettivo (art. 13) ed infine il divieto di discriminazione (art. 14).

Grazie alle numerose pronunce della Corte EDU, è stato possibile ricostruire una tutela "indiretta" del diritto di asilo, prevalentemente in tema di divieto di respingimento.

La Corte, infatti, ha condannato gli Stati numerose volte nei casi in cui il respingimento di uno straniero lo abbia esposto ad un rischio di venire sottoposto ad una violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione, in particolare quelli previsti dall'articolo 2 (diritto alla vita), l'articolo 3 (divieto di tortura, pene e trattamenti inumani o degradanti) e l'articolo 8 (tutela della vita privata e familiare)²⁰.

Come si nota dall'analisi di questi strumenti e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, gli Stati mantengono il diritto fondamentale di controllo degli ingressi sul proprio territorio, ma si inizia ad avvertire – ad oggi con sempre più urgenza – la necessità di bilanciare gli interessi individuali e quelli della comunità, in quanto ad essere in gioco è pur sempre il riconoscimento dei diritti fondamentali dell'individuo.

Al raggiungimento di questo traguardo, che si auspica avvenga nel minor tempo possibile, contribuisce, senza dubbio, la previsione di uno strumento obbligatorio per tutti gli Stati che limiti il loro margine di discrezionalità per quanto attiene al trattamento dello straniero.

²⁰ Per ciò che attiene alla violazione dell'articolo 3, si vedano, tra le altre: Corte EDU, Sent. 7 luglio 1989, *Soering v. the United Kingdom*, N. 14038/88; Corte EDU, Sent. 28 febbraio 2008, *Saadi v. Italy*, N. 37201/06; Corte EDU, Sent. 20 marzo 1991, *Cruz Varas v. Sweden*, N. 15576/89. Per quanto riguarda la tutela della vita privata e familiare, si vedano, tra le altre: Corte EDU, Sent. 18 ottobre 2006, *Üner V. The Netherlands*, N. 46410/99; Corte EDU, Sent. 23 giugno 2008, *Maslov v. Austria*, N. 1638/03 e Corte EDU, Sent. 28 settembre 2011, *Nunez v. Norway*, N. 55597/09.

2. I profili sostanziali dello *status* di rifugiato

2.1. La Convenzione di Ginevra del 1951: il contenuto

La disciplina relativa alla protezione dei rifugiati è contenuta all'interno della Convenzione sullo *status* dei rifugiati del 1951 (d'ora in avanti, per brevità, Convenzione di Ginevra) e nel relativo Protocollo aggiuntivo del 1967²¹, diventati ad oggi gli strumenti chiave per la tutela dei rifugiati, essendo stati capaci di adattarsi ai mutamenti cui l'intera comunità internazionale ha dovuto far fronte, sotto il profilo delle migrazioni e della tutela dei diritti umani.

La Convenzione di Ginevra rappresenta, come si vedrà in seguito, il modello per numerosi strumenti emanati a livello regionale sul tema dei rifugiati.

Ai fini dell'applicazione e dell'interpretazione della suddetta Convenzione, un ruolo fondamentale viene ricoperto dall'UNHCR²², organo istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1950 e i cui fondamentali apporti nell'ambito della materia verranno esaminati nel corso dell'intero elaborato.

Le finalità sottese alla Convenzione di Ginevra sono da ritenersi prettamente umanitarie, in quanto la stessa mira a costruire un sistema di tutela per le vittime di persecuzione, costrette a fuggire dal proprio Paese di origine. La tutela accordata in conformità alle previsioni della Convenzione di Ginevra prevede che i Paesi ospitanti concedano a coloro che ne sono meritevoli la protezione internazionale, fino al momento in cui il motivo di persecuzione cessa di esistere sul territorio del Paese di origine.

²¹ La Convenzione di Ginevra venne emanata nel 1951 ed è firmata da 144 Stati contraenti. Entrata in vigore il 22 aprile 1954, è stata ratificata dall'Italia il 15 novembre 1954 (G. U. n. 294 del 23 dicembre 1954), dove è entrata in vigore il 13 febbraio 1955. Il Protocollo relativo allo *status* dei rifugiati è stato firmato a New York il 31 gennaio 1967 ed è entrato in vigore il 4 ottobre 1967. Ne fanno parte 146 Stati, fra cui l'Italia, che lo ha ratificato il 26 gennaio 1972. Il protocollo di New York ha provveduto ad eliminare le limitazioni temporali e geografiche previste inizialmente dalla Convenzione di Ginevra. Nella sua originale formulazione, infatti, la Convenzione prevedeva che la stessa dovesse essere applicata solo agli eventi antecedenti l'1.1.1951 verificatisi in Europa.

²² “*United Nations High Commissioner for Refugees*”. Come si legge sul sito www.unhcr.it, l'Alto Commissariato è stato fondato nel 1950, durante il periodo in cui milioni di cittadini europei necessitavano aiuto, in quanto costretti a fuggire dai luoghi di origine a causa del conflitto mondiale appena terminato. Da quanto si evince dalla risoluzione dell'Assemblea Generale ONU 319 del 3 dicembre 1949, A/RES/319 (IV), inizialmente era previsto un mandato per l'UNHCR di soli tre anni, il quale venne però esteso “*until the refugee problem is solved*” (risoluzione 58/153 del 22 dicembre 2003, A/RES/58/153). Dagli anni '50 del secolo scorso ad oggi i compiti originari dell'Alto Commissariato sono stati man mano incrementati e talvolta l'operato di UNHCR viene rafforzato con accordi che danno vita a nuovi strumenti giuridici a livello regionale, come accaduto ad esempio in Africa e America Latina.

La Convenzione di Ginevra è lo strumento più importante²³ in tema di riconoscimento dello *status* di rifugiato, in quanto viene considerata la prima e l'unica fonte internazionale in grado di definire il termine *refugee*.

Oltre a contenere la già menzionata definizione, la Convenzione enuncia anche il nucleo di diritti da concedere ai rifugiati, gli obblighi legali degli Stati per proteggerli e i principi sui quali si fonda l'intera disciplina.

Uno tra tutti i principi contenuti nella Convenzione ne costituisce il pilastro, unitamente alla definizione di rifugiato, ovvero il principio di *non-refoulement*.

2.1.1. Il divieto di *refoulement*: l'articolo 33

Prima di procedere all'analisi del contenuto della Convenzione attinente ai requisiti e ai diritti relativi allo *status* di rifugiato, è necessario sottolineare come lo stesso sia saldamente connesso al principio fondamentale²⁴, divenuto ormai elemento di diritto internazionale consuetudinario²⁵, del *non-refoulement* dettato dall'articolo 33, secondo il quale:

“No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion”.

Il divieto di *refoulement* è un principio di natura convenzionale che, codificato dalla Convenzione di Ginevra, venne ripreso da numerosi strumenti internazionali.

²³ Cfr. P. BENVENUTI, *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, 2006. Benvenuti definisce la Convenzione di Ginevra come “un quadro giuridico entro il quale gli Stati costruiscono la propria politica di asilo e adempiono alla loro responsabilità di protezione dei rifugiati. Ogni Stato, dunque, in siffatto quadro agisce in conformità con il proprio sistema di diritto e secondo la procedura che si è data”. Si veda, sul punto, anche E. BENEDETTI, *op. cit.*, p. 73.

²⁴ È ormai consolidato, in dottrina, l'orientamento secondo il quale il divieto del *non-refoulement* costituisce la pietra miliare del trattamento dei rifugiati a livello internazionale. V.: A. GRAHL MADSEN, *Identifying the World's Refugees*, in G. LOESCHER, J. SCANLAN, *The Global Refugee Problem: U.S. and World Response. The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 467, 1983, p. 14; C. COSTELLO, M. FOSTER, *Non-Refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*, in M. HEIJER, H. VAN DER WILT, *Netherlands Yearbook of International Law*, The Hague, 2016, p. 273 ss.

²⁵ Sul punto, tra le altre, cfr. Executive Committee, Conclusion No. 6, 1977 (XXVIII) (dove viene sancito che “the fundamental humanitarian principle of non-refoulement has found expression in various international instruments adopted at the universal and regional levels and is generally accepted by States”); Conclusion No. 17, 1980 (XXXI) (in cui viene riaffermato “the fundamental character of the generally recognized principle of non-refoulement”); Conclusion No. 25, 1982 (XXXIII) (che riafferma “the importance of the basic principles of international protection and in particular the principle of non-refoulement which was progressively acquiring the character of a peremptory rule of international law”); Conclusion No. 65, 1991 (XLII) (che “Emphasizes the primary importance of non-refoulement and asylum as cardinal principles of refugee protection and encourages States to intensify their efforts to protect the rights of refugees...”); No. 103, 2005 (LVI) (nella quale gli Stati vengono esortati “to respect the fundamental principle of non-refoulement”). Sul punto si veda anche P. BENVENUTI, *op. cit.* p. 155.

Esso viene previsto, ad esempio, dall'articolo 3 della Dichiarazione dell'Assemblea Generale dell'Onu sull'asilo territoriale del 1967²⁶.

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti inumani o degradanti del 1984 stabilisce, inoltre, il divieto assoluto di espellere, respingere ovvero estradare una persona verso un altro Stato, qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato essa rischi di essere sottoposta a tortura²⁷.

Infine, una simile disposizione viene ripresa anche dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), secondo il cui articolo 3, nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti. La norma, alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo deve essere interpretata in modo da vietare agli Stati l'espulsione di uno straniero verso luoghi in cui potrebbe venire sottoposto ai trattamenti citati dal considerato articolo.

Il divieto di *refoulement* può venire inteso come una misura cautelare nei confronti dei richiedenti asilo, dovendo essere rispettato verso tutti coloro che sarebbero esposti al rischio di violazione dei propri diritti umani in caso di rientro nel Paese di origine, e non solamente rispetto a coloro i quali siano stati riconosciuti formalmente come rifugiati. I diritti previsti dalla Convenzione di Ginevra, infatti, operano nei confronti di tutti gli individui che siano in possesso dei requisiti per la concessione dello *status* di rifugiato, sebbene non sia ancora stato riconosciuto come tale dalle autorità accertanti dello Stato in cui si trova.

È stato affermato che la norma prevista dall'art. 33 rinviene la sua logica nella situazione concreta dell'individuo in fuga dal proprio Stato verso il territorio di un altro a causa delle persecuzioni subite. Se fosse respinto alla frontiera, infatti, lo stesso sarebbe potenzialmente vittima di trattamenti che, fuggendo, cerca invece di evitare²⁸. Dal divieto di respingimento consegue che lo Stato parte debba compiere, attraverso una procedura adeguata, un accertamento preventivo rispetto al Paese in cui il richiedente asilo potrebbe rientrare, valutando la sussistenza di un eventuale rischio di persecuzione. Nelle more di tale esame lo

²⁶ Secondo il quale: “No person referred to in article 1, paragraph 1, shall be subjected to measures such as rejection at the frontier or, if he has already entered the territory in which he seeks asylum, expulsion or compulsory return to any State where he may be subjected to persecution”.

²⁷ Cfr. articolo 3 Convenzione contro la tortura: “1. No State Party shall expel, return (“refouler”) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture. 2. For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights”.

²⁸ A. SINAGRA, P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, 2. ed., Milano, 2016, p. 520.

Stato è obbligato a non respingere “*in any manner*” il richiedente, il quale avrà quindi il diritto ad essere ammesso provvisoriamente sul territorio dello Stato parte.

Il divieto implica anche che, nel caso in cui uno Stato parte non garantisce asilo ai richiedenti protezione internazionale, è tenuto ad adottare ogni provvedimento al fine di evitare che il richiedente faccia rientro sul territorio del Paese in cui verrebbe perseguitato. Dette previsioni potrebbero consistere ad esempio nel trasferimento in un Paese terzo sicuro o altre soluzioni quali la protezione o il rifugio temporaneo in alcune circostanze²⁹.

Si rileva, quindi, che la previsione di un simile divieto permette di contrastare, preventivamente, il danno grave, ingiusto e irreparabile ai diritti umani. In assenza di questo fondamentale divieto, infatti, il richiedente protezione internazionale³⁰ potrebbe venire respinto o espulso verso un Paese in cui rischia di venire perseguitato. Tuttavia, la protezione contro il *refoulement* prevista dalla Convenzione non è assoluta³¹.

Il secondo paragrafo dell'articolo 33 eccepisce, infatti, che coloro i quali, per seri motivi, vengano giudicati “*as a danger to the security of the country in which he is [n.r. they are], or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitute[s] a danger to the community of that country*” possano venire esclusi dal beneficio dettato dal paragrafo 1.

Dall'analisi della lettera della disposizione si evince che un rifugiato può venire espulso o respinto verso un Paese in cui questo rischi di venire perseguitato, qualora egli:

- a) costituisca un pericolo per la sicurezza pubblica dello Stato parte in cui si trova;
- b) sia stato condannato per un reato particolarmente grave e, di conseguenza, costituisca una minaccia per la pubblica incolumità.

Si deve sottolineare che, qualora uno Stato deliberi l'espulsione di un rifugiato, è necessario che sussista una minaccia reale e sufficientemente grave nei confronti dell'ordine pubblico dello Stato e che tale minaccia determini una lesione di uno dei diritti fondamentali della società, quale la sicurezza. Dai lavori preparatori della Convenzione risulta come i reati che non comportano implicazione per la sicurezza nazionale non devono essere valutati ai fini dell'applicazione dell'art. 33 (2). I crimini commessi non rilevano, invero, quando compromettano la sicurezza meramente a livello isolato o locale³².

²⁹ E. LAUTERPACHT, D. BETHLEHEM, *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*, in E. FELLER, V. TÜRK, F. NICHOLSON, *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003, par. 76.

³⁰ Prima ancora che venga accertato il suo *status* di rifugiato.

³¹ I. BOCCARDI, *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*, The Hague, 2002.

³² UNHCR, *UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement*, 1997.

Rileva inoltre, a tale scopo, la necessità che lo Stato avvii un bilanciamento tra la gravità della violazione dei diritti umani cui incorrerebbe il rifugiato in caso di espulsione e il pericolo per la sicurezza nazionale o la gravità del crimine per il quale l'individuo è stato condannato³³.

Le eccezioni alla tutela contro il *refoulement* devono essere adottate dagli Stati solo ed esclusivamente in ultima istanza e a seguito di una procedura giudiziaria che permetta di verificare tutte le circostanze che caratterizzano il caso individuale del rifugiato.

2.1.2. La definizione di rifugiato: l'articolo 1 lett. A

Avendo vagliato le disposizioni concernenti il principio di *non-refoulement*, si può volgere l'attenzione all'esame puntuale dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato e dei conseguenti diritti e obblighi.

Come enunciato in precedenza, insieme al principio di *non refoulement*, la disposizione più importante della Convenzione è rappresentata proprio dalla definizione del termine rifugiato, contenuta all'interno dell'articolo 1A.

Conformemente a tale norma il termine "*refugee*" è ascrivibile a chiunque:

"As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it".

Prima di procedere all'analisi delle componenti della citata disposizione, è bene subito specificare che il riconoscimento dello *status* di rifugiato ha valore esclusivamente dichiarativo, in quanto il soggetto che soddisfa i requisiti descritti dall'art. 1, non "diventa" rifugiato in seguito alla notifica del provvedimento che accoglie la sua domanda di protezione internazionale, ma lo è *ex tunc*, in quanto vittima (o probabile vittima) di persecuzione nel Paese da cui è stato costretto a fuggire³⁴.

³³ Le posizioni dell'UNHCR sul tema sono di assoluta rilevanza. Ad esempio l'Alto Commissariato ha suggerito, ai fini dell'interpretazione del secondo comma dell'art. 33 che: "*such measures should only be considered when one or several convictions are symptomatic of the basically criminal, incorrigible nature of the person and where other measures, such as detention, assigned residence or resettlement in another country are not practical to prevent him or her from endangering the community*" (UNHCR, *UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement*, 1997).

³⁴ Concetto espresso in maniera approfondita dall'UNHCR in UNHCR, *Handbook*, cit., par. 28: "*A person is a refugee within the meaning of the 1951 Convention as soon as he fulfils the criteria contained in the definition. This would necessarily occur prior to the time at which his refugee status is formally determined. Recognition*

Per quanto concerne la definizione di rifugiato fornita dall'articolo 1A, si può notare come questa sia comprensiva di diversi elementi, ovvero: il timore fondato di persecuzione (*well-founded fear of being persecuted*); i motivi di persecuzione (*race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion*); il trovarsi al di fuori del territorio dello stato di cittadinanza (o residenza abituale se apolide) (*outside the country of his nationality*) ed infine, l'assenza di protezione da parte dello Stato di cittadinanza (o residenza abituale se apolide) (*is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country*).

- ***Well-founded fear of being persecuted***

Il primo requisito elencato dalla Convenzione è il timore fondato di venire perseguitati.

Ai fini dell'esame della domanda di asilo, la valutazione circa la fondatezza del timore è il più critico e delicato compito delle autorità accertanti.

Questa prescrizione comportò un completo mutamento rispetto al precedente *modus operandi* delle autorità accertanti³⁵ previsto dagli strumenti internazionali: al fine di concedere lo *status* di rifugiato non è più sufficiente la sola appartenenza ad un determinato gruppo di persone o una certa nazionalità. Invero, la Convenzione fu il primo strumento ad introdurre la disposizione secondo la quale la domanda di asilo deve essere esaminata anche in relazione alle dichiarazioni e alla percezione del timore del richiedente³⁶.

Il timore soggettivo, tuttavia, deve essere suffragato da elementi oggettivi, i quali devono essere forniti dal richiedente, ovvero rilevati d'ufficio dall'autorità accertante che ha il dovere di cooperare con il richiedente.

L'elemento oggettivo del timore è rappresentato proprio dalla fondatezza dello stesso, in quanto il richiedente deve compiere ogni ragionevole sforzo allo scopo di supportare le proprie dichiarazioni e il proprio timore.

Non può essere valutata credibile, come si vedrà di seguito, una narrazione fondata su fatti che non siano supportati da alcun elemento di prova ovvero che presentino un carattere di incoerenza esterna non sanabile – o comunque non sanata dal richiedente. Ad esempio, il

of his refugee status does not therefore make him a refugee but declares him to be one. He does not become a refugee because of recognition but is recognized because he is a refugee”.

³⁵ Per approfondimenti con riguardo ai mutamenti di cui sono stati oggetto lo *status* di rifugiato e la Convenzione di Ginevra, si veda G. FERRARI, *La Convenzione sullo status dei rifugiati aspetti storici*, 2004, reperibile al sito internet www.unhcr.com.

³⁶ Cfr. P. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 157, che in merito alla previsione in esame chiarisce che: “*vengono considerate la personalità del richiedente, si tiene conto dei suoi precedenti personali e familiari, della sua appartenenza a una gruppo razziale, religioso, nazionale, sociale o politico, della ricostruzione della sua situazione ed esperienza personale*”.

richiedente potrebbe raccontare di essere stato vittima di un importante attacco terroristico nel suo Paese di origine, tuttavia nel caso in cui nessuna fonte ufficiale riferisca in merito a quell'avvenimento, è inverosimile che il racconto venga ritenuto credibile.

È molto importante sottolineare, a parere di chi scrive, che nell'ambito del giudizio circa la concessione di una qualsiasi forma di protezione internazionale, è imprescindibile che le autorità accertanti conducano un esame esauriente su entrambi gli elementi – oggettivi e soggettivi – che caratterizzano il timore fondato di venire perseguitati. Al riguardo sono molto chiare e puntuali le linee guida fornite da UNHCR nell'*handbook* pubblicato per la prima volta nel 1979, che verrà esaminato in maniera approfondita successivamente³⁷, con riferimento alla valutazione di credibilità.

L'oggetto del *well-founded fear* è rappresentato dalla persecuzione: questo termine, tuttavia, non viene definito all'interno della Convenzione, ma una sua definizione può essere desunta dall'articolo 33, comma 1 il quale, come analizzato in precedenza, vieta agli stati di *refouler* un rifugiato verso un Paese in cui "*his life or freedom would be threatened*". Si intende quindi che qualsiasi minaccia ai diritti fondamentali della vita e della libertà debba essere intesa come persecuzione.

Indubbiamente si può affermare che qualsiasi violazione dei diritti fondamentali dell'individuo, può essere compresa nella definizione di persecuzione: a tale scopo è necessario che le autorità accertanti valutino ogni circostanza del caso individuale, quali l'età, il sesso, le opinioni e la sfera psicologica del richiedente.

Al giorno d'oggi, la definizione del termine "persecuzione" è contenuta in numerose fonti, che hanno tentato di trovare una formulazione del termine il più ampia e completa possibile. A livello internazionale, ad esempio, lo statuto della Corte Penale Internazionale, all'articolo 7, lett. h), sancisce che fra i crimini contro l'umanità debba essere ricompresa anche la

³⁷ Al fine di fornire un accenno sulla posizione dell'UNHCR in merito alla fondatezza del timore, si riporta uno stralcio di quanto affermato dall'UNHCR: "38. *To the element of fear – a state of mind and a subjective condition – is added the qualification "well-founded". This implies that it is not only the frame of mind of the person concerned that determines his refugee status, but that this frame of mind must be supported by an objective situation. The term "well-founded fear" therefore contains a subjective and an objective element, and in determining whether well-founded fear exists, both elements must be taken into consideration. 39. It may be assumed that, unless he seeks adventure or just wishes to see the world, a person would not normally abandon his home and country without some compelling reason. There may be many reasons that are compelling and understandable, but only one motive has been singled out to denote a refugee. The expression "owing to well-founded fear of being persecuted" – for the reasons stated – by indicating a specific motive automatically makes all other reasons for escape irrelevant to the definition. It rules out such persons as victims of famine or natural disaster, unless they also have well-founded fear of persecution for one of the reasons stated. Such other motives may not, however, be altogether irrelevant to the process of determining refugee status, since all the circumstances need to be taken into account for a proper understanding of the applicant's case*" (UNHCR, *Handbook*, cit., parr. 38-39).

“persecution against any identifiable group or collectivity on political, racial, national, ethnic, cultural, religious, gender as defined in paragraph 3, or other grounds that are universally recognized as impermissible under international law, in connection with any act referred to in this paragraph or any crime within the jurisdiction of the Court”.

Nel successivo secondo comma, alla lettera g), viene definito il termine *persecution* come *“the intentional and severe deprivation of fundamental rights contrary to international law by reason of the identity of the group or collectivity”*, prevedendo quindi che la minaccia a qualunque diritto fondamentale dell’individuo debba considerarsi un atto persecutorio nei confronti della vittima.

È sempre autorevole e dettagliata, altresì, la descrizione contenuta all’interno dell’*Handbook* di UNHCR³⁸, dove si precisa che, allo scopo di stabilire se la privazione di un diritto fondamentale costituisca effettivamente persecuzione dalla quale può scaturire la concessione dello *status* di rifugiato, è necessario che l’autorità accertante esamini le circostanze della situazione individuale del richiedente, comprendendo anche l’elemento soggettivo cui si è fatto riferimento sopra. È plausibile, infatti, che determinate circostanze – più o meno gravi – vengano avvertite dalle persone in maniera differente, per questo motivo è necessario indagare anche sulle ripercussioni psicologiche che affliggono i richiedenti.

Viene sottolineato, inoltre, che anche la discriminazione a danno di un individuo può essere considerata una forma di persecuzione a fondamento della concessione dello *status* di rifugiato³⁹, qualora siano ritenute tanto pregiudizievoli per l’individuo, da fondare un timore nel caso di rientro nel territorio del Paese di origine.

³⁸ UNHCR, *Handbook*, cit., parr. 52-53: “52. Whether other prejudicial actions or threats would amount to persecution will depend on the circumstances of each case, including the subjective element to which reference has been made in the preceding paragraphs. The subjective character of fear of persecution requires an evaluation of the opinions and feelings of the person concerned. It is also in the light of such opinions and feelings that any actual or anticipated measures against him must necessarily be viewed. Due to variations in the psychological make-up of individuals and in the circumstances of each case, interpretations of what amounts to persecution are bound to vary. 53. In addition, an applicant may have been subjected to various measures not in themselves amounting to persecution (e.g. discrimination in different forms), in some cases combined with other adverse factors (e.g. general atmosphere of insecurity in the country of origin). In such situations, the various elements involved may, if taken together, produce an effect on the mind of the applicant that can reasonably justify a claim to well-founded fear of persecution on “cumulative grounds”. Needless to say, it is not possible to lay down a general rule as to what cumulative reasons can give rise to a valid claim to refugee status. This will necessarily depend on all the circumstances, including the particular geographical, historical and ethnological context”.

³⁹ UNHCR, *Handbook*, cit., parr. 54-55. Sul punto si veda anche P. BENVENUTI, *op. cit.* p. 158, dove si legge che *“la persona oggetto di trattamento deteriore è vittima di persecuzione nel caso in cui le misure discriminatorie a suo carico implicino conseguenze gravi, pregiudizievoli per la sua persona. Ne sono esempi le ipotesi di gravi restrizioni del diritto di provvedere alle necessità essenziali della vita, di praticare le proprie credenze religiose o di avere accesso alle strutture educative, disponibili invece per la generalità dei cittadini”*.

Ai fini della concessione dello *status* di rifugiato non rilevano le caratteristiche soggettive degli agenti che pongono in essere le discriminazioni o gli atti persecutori, potendosi trattare sia di pubbliche autorità, sia di agenti non statali (ad esempio gruppi armati, bande criminali o organizzate, membri della famiglia o la popolazione), quando lo Stato non vuole o non è in grado di offrire adeguata protezione⁴⁰.

- **I motivi di persecuzione: in particolare la razza e l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale**

In vista della domanda per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, è necessario che il richiedente dimostri la sussistenza di un nesso di causalità⁴¹ tra il timore fondato di persecuzione e uno dei motivi elencati dalla norma in esame.

Si deve precisare che quando un soggetto presenta allo Stato ospitante la propria domanda di asilo, non è tenuto a identificare la causa di persecuzione (razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinioni politiche): è sufficiente che egli dichiari in maniera approfondita il proprio *claim* e sarà compito dell'autorità accertante, tenuta all'obbligo di cooperazione, a far rientrare la situazione individuale all'interno di una delle cause di persecuzione previste dalla Convenzione per il riconoscimento di una forma di protezione.

La sussistenza del nesso di causalità è ritenuta essenziale ai fini della concessione dello *status* di rifugiato, potendo, al contrario, non sussistere ai fini della concessione di altre forme di protezione internazionale a livello regionale⁴².

⁴⁰ Sul punto, cfr. S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione Europea*, Torino, 2019, p. 60.

⁴¹ Per quanto attiene alla necessità del nesso causale tra le cause di persecuzione e il timore narrato dal richiedente, cfr. J. C. HATHAWAY, M. FOSTER, *The causal Connection ('Nexus') to a Convention Ground: Discussion Paper No. 3 Advanced Refugee Law Workshop International Association of Refugee Law Judges Auckland, New Zealand, October 2002*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 15, n. 3, 2003, p. 462: "First and most fundamentally, it is generally agreed that the "for reasons of" phrase limits the recognition of refugee status to persons at risk of being persecuted because of who they are, or what they believe. More specifically, the characteristic which is causally connected to the risk must be contained in the list of five Convention grounds (race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion)".

⁴² Ad esempio, è prevista dalla Direttiva n. 2011/95/UE, una protezione "complementare e supplementare" rispetto allo *status* di rifugiato (cd. protezione sussidiaria), per la cui concessione rileva il "rischio effettivo di subire un grave danno" ovvero "a) la condanna a morte o all'esecuzione; o b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; o c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale". In questo caso, dunque, l'Unione Europea, tramite un'interpretazione estensiva della Convenzione ha emanato una norma che prevedesse altri motivi di persecuzione più specifici, che potessero fondare ugualmente la concessione di una forma di protezione internazionale.

Per quanto riguarda le cause di persecuzione, particolare attenzione meritano la razza e l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, in quanto furono soggette ad un'intensa attività ermeneutica.

a. La “razza”

Si deve innanzitutto precisare che al giorno d'oggi il termine “razza” è da ritenersi ormai obsoleto e superato⁴³.

Anche l'UNHCR, nell'interpretare la disposizione, spiega che la parola razza deve venire intesa “*in its widest sense to include all kinds of ethnic groups that are referred to as “races” in common usage*”, assimilando quindi il termine razza a quello di etnia, specificando che anche le minoranze etniche presenti in una comunità a maggioranza etnica diversa, devono essere ricomprese nella definizione di razza.

Tale definizione di “razza”, tuttavia, risulta essere poco dettagliata. Per colmare questo vuoto si può fare riferimento alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, conclusa a New York il 21 dicembre 1965. All'interno di questo strumento, più precisamente al primo comma dell'art. 1, si precisa che per discriminazione razziale si deve intendere “*any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life*”⁴⁴.

Ai sensi della definizione di *persecution* – vista in precedenza - è necessario, quindi che le discriminazioni subite da un individuo a causa della “razza”, comportino un danno grave e irreparabile ai diritti fondamentali dello stesso, o ledano la propria dignità.

⁴³ Sul punto cfr. L. L. CAVALLI SFORZA, P. MENOZZI, A. PIAZZA, *Storia e geografia dei geni umani*, Milano, 2005. Luigi Luca Cavalli Sforza nega con forza l'esistenza di diverse razze umane, sottolineando che “*il concetto di razza nella specie umana non ha ottenuto alcun consenso dal punto di vista scientifico*”, aggiungendo che “*nessuna delle nostre ricerche conferma che la rivendicazione della superiorità di una popolazione nei confronti di un'altra abbia basi genetiche*”. Infine, l'autore sottolinea che “*la superiorità è un concetto politico e socioeconomico, legato agli eventi della recente storia politica, militare ed economica e alle tradizioni di determinate nazioni e gruppi sociali. Lo storia insegna che questa superiorità è del tutto transitoria, mentre il genotipo cambia molto lentamente*”.

⁴⁴ L'UNHCR sul punto specifica inoltre che una discriminazione può integrare lo *status* di rifugiato qualora “*a person's human dignity is affected to such an extent as to be incompatible with the most elementary and inalienable human rights, or where the disregard of racial barriers is subject to serious consequences*” (UNHCR, *Handbook*, cit., par. 69).

b. Appartenenza ad un determinato “gruppo sociale”

L'appartenenza ad un determinato gruppo sociale è un altro motivo di persecuzione che viene lasciato totalmente alla libera interpretazione degli Stati ed è stata anche quella maggiormente soggetta ad una applicazione estensiva. Essa, infatti, può essere definita come una clausola residuale della norma, in quanto permette di riconoscere lo *status* di rifugiato anche a quelle categorie di individui che, nonostante necessitino di protezione, non rientrano in alcuna categoria prevista espressamente dalla Convenzione di Ginevra (perseguitati a causa di: razza, motivi religiosi, nazionalità o opinioni politiche)⁴⁵.

Il “gruppo sociale” viene definito dall'UNHCR come “*a group of persons who share a common characteristic other than their risk of being persecuted, or who are perceived as a group by society. The characteristic will often be one which is innate, unchangeable, or which is otherwise fundamental to identity, conscience or the exercise of one's human rights*”⁴⁶.

Si evidenzia, dunque, che ai fini della definizione del gruppo sociale rilevano non solo gli elementi interni del gruppo (qualora i componenti del gruppo posseggano determinate caratteristiche comuni), ma anche quelli esterni (qualora il gruppo venga riconosciuto come tale dalla società in cui si trova).

L'ampia interpretazione di questa categoria permise, ad esempio, di riconoscere quali rifugiati le vittime di discriminazione di genere o a causa dell'orientamento (o identità) sessuale (o di genere)⁴⁷.

- Allontanamento dal territorio dello Stato di cittadinanza (o residenza se apolide) (*outside the country of his nationality*)

È un requisito essenziale, per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, quello che prevede che il richiedente asilo si trovi al di fuori del territorio del proprio Paese di origine – o di residenza abituale nei casi di apolidia –, pertanto la protezione per i rifugiati non può venire

⁴⁵ F. CHERUBINI, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁶ UNHCR, *Guidelines on International protection: “Membership of a Particular Group”*, 2002, par. 11.

⁴⁷ Come si evince dalle linee guida emanate dall'UNHCR riguardanti le persecuzioni di genere e per l'orientamento sessuale: UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 2002; UNHCR, *UNHCR's Views on Asylum Claims based on Sexual Orientation and/or Gender Identity*, 2016 e UNHCR, *UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation*. Per maggiore approfondimenti circa gli interventi a favore delle discriminazioni di genere, si segnala l'opera di F. LENZERINI, *Asilo e diritti umani*, Milano, 2009, p. 288 ss.

concessa fintanto che il richiedente si trovi sul territorio del Paese in cui rischia di subire – o ha già subito – persecuzioni⁴⁸.

Il timore segnalato in sede di domanda di asilo non deve sorgere esclusivamente sul territorio del Paese di origine, potendo svilupparsi anche successivamente. Merita di essere segnalata, in questo ambito, la particolare posizione dei cd. rifugiati *sur place*. Nella definizione rientrano coloro che lasciano il proprio Paese per una determinata ragione (non afferente alla sfera di applicazione della Convenzione di Ginevra), ma il cui timore di persecuzione sopravvenga solo in seguito all'allontanamento (ad esempio a causa di un rovesciamento di Governo sul territorio del Paese di origine, dell'inizio di un conflitto interno ovvero del mutamento di trattamento, da parte della società, del "gruppo sociale" cui appartiene).

Merita di essere citato, in relazione all'esame della domanda dei rifugiati cd. *sur place*, l'intervento dell'Unione Europea sul tema, fornito dall'art. 5 co. 3 della Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio emanata il 13 dicembre 2011.

Secondo la lettera della norma "*gli Stati membri possono stabilire di non riconoscere di norma lo status di rifugiato a un richiedente che abbia introdotto una domanda successiva se il rischio di persecuzioni è basato su circostanze determinate dal richiedente stesso dopo la partenza dal paese di origine*"⁴⁹.

È fondamentale altresì precisare che lo Stato non si può rifiutare di riconoscere lo *status* di rifugiato a colui il quale nutre un timore di persecuzione in caso di rimpatrio solo verso una specifica area del Paese. Il fatto che egli, quando si trovava ancora sul territorio del Paese di origine, avrebbe potuto cercare protezione in una zona diversa da quella di provenienza, ma

⁴⁸ Questa disposizione viene presa in considerazione dall'UNHCR, nell'*Handbook*, per sancire la non eleggibilità come rifugiati per coloro che chiedevano il cd. "asilo diplomatico" concesso dalle ambasciate ai rifugiati politici in America Latina (v. UNHCR, *Handbook*, cit., par. 88, nota 11). Viene precisato che il luogo in cui sorge un'ambasciata venne definito dalla Convenzione di Vienna del 1951 come inviolabile e non più extraterritoriale. Il rifugiato che si trovi, dunque, protetto all'interno di un'ambasciata, non può essere considerato "*outside the country of his nationality*" e, pertanto, non potrà essere riconosciuto come rifugiato, nonostante sussista in lui il timore fondato di persecuzione nel caso di rimpatrio vero e proprio.

⁴⁹ Per quanto riguarda l'adattamento generale della Direttiva in Italia si segnala che per quanto attiene alla posizione dei rifugiati *sur place*, il legislatore italiano ritiene che il timore di subire persecuzioni possa verificarsi anche in seguito ad "*attività svolte dal richiedente dopo la sua partenza dal paese di origine*" indicando, tuttavia, come condizione necessaria che tali attività debbano derivare da convinzioni o orientamenti già manifestati nel Paese di origine (art. 4 del D. Lgs. n. 251/2007). È chiaro che questa norma potrebbe rappresentare il fondamento di numerose domande di protezione illegittime, in quanto il richiedente potrebbe mettere in atto queste attività proprio al fine di ottenere la protezione stessa. Viene lasciato alle autorità, dunque, l'arduo compito di valutare questa prerogativa.

non ci si poteva aspettare che agisse in tal senso, non può escludere a priori il riconoscimento dello *status*⁵⁰.

- **Assenza della protezione del Paese di origine**

Oltre alla circostanza per cui il richiedente asilo deve trovarsi al di fuori del territorio dello Stato di origine al momento della presentazione della domanda, la Convenzione di Ginevra prescrive che il rifugiato non possa o non voglia avvalersi della protezione di tale Paese.

La previsione può essere dunque scomposta nel seguente modo:

- *is unable*: in questo caso ciò che rileva è il fatto che l'impossibilità di venire protetti non dipenda dalla sfera di volontà del richiedente. Ad esempio, esso potrà ritenersi incapace di chiedere protezione qualora sul territorio sia in corso un conflitto armato, una guerra ovvero gravi disordini; ancora l'impossibilità potrebbe derivare da difficoltà pratiche del richiedente che gli impediscono di rivolgersi alle autorità (impossibilità economica, difficoltà nel raggiungere le autorità). Può anche verificarsi – e il più delle volte accade – che l'ordinamento giuridico del Paese terzo non sia in grado di proteggere dagli atti persecutori la persona che li subisce⁵¹ o che si rifiuti di farlo.
- *owing to such fear, is unwilling*: questa disposizione, al contrario, fa riferimento alla volontà del richiedente di non avvalersi della protezione del Paese di origine. La frase "*owing to such fear*", in questo caso, stravolge il significato della parola volontà. È proprio a causa del timore di persecuzione, infatti, che il rifugiato non vuole chiedere protezione allo Stato in cui si trova e spetterà sempre alle autorità esaminatrici della domanda di asilo verificare la fondatezza del timore anche in relazione a questo aspetto.

⁵⁰ Questo principio viene espresso nella Conclusione n. 75 del Comitato esecutivo dell'UNHCR, riguardante proprio la categoria dei cd. *internally displaced persons*, tramite la quale l'organo incoraggia i Governi degli Stati affinché essi "*provide timely and speedy humanitarian assistance and support to countries affected by internal displacement to help them fulfil their responsibility towards the displaced*", ribadendo tuttavia che la titolarità della responsabilità per questi rifugiati vige in capo allo Stato sul cui territorio il soggetto si trova.

⁵¹ S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, p. 58

2.1.3. Le clausole di cessazione e di esclusione: articolo 1, lett. C e F

Avendo passato in rassegna le clausole di inclusione per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ci concentreremo ora sulle disposizioni della Convenzione di Ginevra che elencano i casi in cui la Convenzione debba cessare di venire applicata nei confronti di un individuo e quelli in cui la stessa non debba venire applicata *ex ante*⁵².

a. Le clausole di cessazione

Ai sensi dell'articolo 1.C della Convenzione di Ginevra, la stessa non deve essere applicata nei confronti di colui che, sebbene possieda i requisiti di cui al paragrafo A:

*“(1) He has voluntarily re-availed himself of the protection of the country of his nationality;
or*

(2) Having lost his nationality, he has voluntarily re-acquired it; or

(3) He has acquired a new nationality, and enjoys the protection of the country of his new nationality; or

(4) He has voluntarily re-established himself in the country which he left or outside which he remained owing to fear of persecution; or

(5) He can no longer, because the circumstances in connexion with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality;

Provided that this paragraph shall not apply to a refugee falling under section A(1) of this article who is able to invoke compelling reasons arising out of previous persecution for refusing to avail himself of the protection of the country of nationality;

(6) Being a person who has no nationality he is, because of the circumstances in connexion with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, able to return to the country of his former habitual residence;

Provided that this paragraph shall not apply to a refugee falling under section A (1) of this article who is able to invoke compelling reasons arising out of previous persecution for refusing to return to the country of his former habitual residence.”

⁵² Non vengono qui esaminate le ipotesi minori di esclusione dallo *status* previste dai paragrafi d) ed e) dell'articolo 1, ovvero: “D. This Convention shall not apply to persons who are at present receiving from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance. When such protection or assistance has ceased for any reason, without the position of such persons being definitively settled in accordance with the relevant resolutions adopted by the General Assembly of the United Nations, these persons shall ipso facto be entitled to the benefits of this Convention. E. This Convention shall not apply to a person who is recognized by the competent authorities of the country in which he has taken residence as having the rights and obligations which are attached to the possession of the nationality of that country”.

Le menzionate clausole di cessazione rilevano nel momento in cui, dopo aver ottenuto il riconoscimento del relativo *status*, il rifugiato cessi di essere tale. La motivazione di tale previsione è da ricercarsi nell'obiettivo della Convenzione stessa, ovvero la temporaneità dei diritti e doveri derivanti dal riconoscimento dello *status* di rifugiato. L'intera comunità nazionale deve auspicare che il rifugiato, trascorso un determinato periodo, possa far ritorno nel proprio Paese di origine, giacché questo spostamento sta a significare l'interruzione – definitiva – di una situazione potenzialmente lesiva dei diritti umani.

Le condizioni prospettate dalla Convenzione ai fini della cessazione dello *status* possono, dunque, essere distinte in due gruppi.

I paragrafi da 1 a 4, come chiarito dall'UNHCR⁵³, contemplano le condizioni che riguardano un "*change in the situation of the refugee that has been brought about by himself*".

L'esigenza sottesa al riconoscimento dei diritti previsti dalla Convenzione a beneficio del rifugiato, cesserà di esistere, dunque, se esso volontariamente terrà un comportamento che rientra in una delle quattro condizioni elencate.

Non si deve cadere nell'errore di supporre che il mero rientro temporaneo – di durata limitata – nel Paese di origine possa giustificare la soppressione immediata della protezione. Tutte le condizioni elencate nei paragrafi 1-4 sono, infatti, caratterizzate da un elemento di durata: solo qualora vi sia un reinsediamento⁵⁴ completo del rifugiato nel Paese di origine, esso cesserà di essere beneficiario della relativa protezione. Spetterà alle autorità accertanti il delicato compito di valutare il grado di reintegrazione del richiedente nel Paese di origine.

All'interno dei paragrafi 5 e 6, invece, vengono elencate due clausole non afferenti alla sfera della volontà del richiedente, bensì si tratta di condizioni oggettive che rendono la titolarità della protezione non più giustificata. Si fa riferimento ai casi in cui sia avvenuto un mutamento⁵⁵ sul territorio del Paese di origine, tale da far venir meno le cause che avrebbero potuto fondare una persecuzione nel Paese di origine.

Entrambi i paragrafi vengono arricchiti, infine, da una clausola di eccezione da applicarsi nel caso in cui il rifugiato sia in grado di provare che per gravi motivi non può accettare la protezione dello Stato o non può farvi ritorno, nonostante il mutamento delle circostanze sul territorio dello stesso.

⁵³ UNHCR, *Handbook*, cit., par. 114.

⁵⁴ Il richiedente deve, infatti, aver riacquisito la propria cittadinanza ovvero averne acquisita una nuova, oppure aver presentato domanda di protezione nel Paese di origine o averla accettata.

⁵⁵ Il quale deve essere tale da eliminare il timore di persecuzione in maniera permanente.

b. Le clausole di esclusione

Concludendo l'analisi della Convenzione, si devono menzionare le clausole di esclusione, previste dalla lettera F dell'articolo 1, le quali *“hanno natura di eccezione rispetto alla prevalente finalità umanitaria della Convenzione. Pertanto, devono essere applicate in modo scrupoloso per proteggere l'integrità dell'istituto, con grande cautela e soltanto dopo piena valutazione delle circostanze individuali del caso, in ragione delle serie conseguenze connesse”*⁵⁶.

Le conseguenze da ultimo menzionate corrispondono proprio al mancato riconoscimento dello *status* di rifugiato a causa di motivi che rendono il richiedente “non meritevole” di tale tutela, nonostante sia in possesso dei requisiti elencati dalla lettera A dell'articolo in esame. Le cause di esclusione previste dalla convenzione di Ginevra sono elencate in maniera tassativa e prescrivono che il richiedente non sia meritevole di tutela qualora:

“(a) he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes;

(b) he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee;

(c) he has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.”

Come si può notare, i casi di esclusione – o annullamento – dallo *status* di rifugiato, fanno riferimento a situazioni soggettive di indegnità internazionale⁵⁷, dovendosi applicare nel momento in cui vi sia serio motivo di sospettare che la persona abbia commesso gravi crimini e azioni che costituiscono una minaccia ai diritti fondamentali dell'individuo.

La lettera della Convenzione di Ginevra, dunque, non sancisce la necessità del passaggio in giudicato di una condanna per tali reati, essendo sufficiente il *sospetto*, da doversi sempre interpretare in maniera restrittiva⁵⁸.

⁵⁶ Così P. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 164. Molto critica, inoltre, è la posizione dell'autore con riguardo a quanto accaduto in seguito agli episodi terroristici dell'11 settembre 2001, quando la crescente insicurezza sul territorio serviva a motivare l'inammissibilità di un richiedente asilo alla relativa protezione. Per quanto riguarda il clima internazionale scaturito dall'attacco alle Torri Gemelle di New York, si veda anche E. BENEDETTI, *op. cit.*, p. 18 ss.

⁵⁷ S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, p. 66.

⁵⁸ Per un'analisi approfondita circa la prassi applicativa della presente norma, si veda F. CHERUBINI, *op. cit.*, p. 32 ss.

2.1.4. Il contenuto dello *status* di rifugiato

In seguito alla previsione delle clausole di eleggibilità, di cessazione e di esclusione previste dalla Convenzione di Ginevra per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ci si accinge ora ad una breve analisi del nucleo di diritti che derivano dallo stesso.

La Convenzione di Ginevra, in merito alle conseguenze che derivano dal riconoscimento dello *status* di rifugiato, sancisce esclusivamente delle disposizioni di principio, lasciando alla discrezionalità degli Stati la previsione di norme procedurali, che permettano la garanzia dei diritti citati dalla Convenzione.

Come già ribadito in precedenza, il diritto che rappresenta il pilastro del contenuto dello *status* è quello del *non-refoulement*, il quale viene riconosciuto, peraltro, al rifugiato in quanto tale, non essendo necessario a tale scopo l'accertamento del possesso dei requisiti di cui all'articolo 1.A.

A causa delle particolari condizioni in cui si trovano i rifugiati, tuttavia, si è ritenuto necessario riconoscere loro una protezione più elevata, ulteriore al diritto a non essere rimpatriati in un Paese non sicuro.

Ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione è fatto obbligo agli Stati applicare le disposizioni della stessa senza discriminazione quanto alla razza, alla religione o al Paese di origine. Durante i lavori preparatori⁵⁹ venne proposta, dal delegato belga, una formula più ampia per il divieto di discriminazione, la quale prevedeva, tra le cause di discriminazione, anche "*nor because they are refugees*". In questo modo il rifugiato avrebbe ricevuto una tutela anche contro le disparità di trattamento dettate dalla titolarità dello *status*. Tuttavia, la proposta trovò l'opposizione di molti e l'articolo 3 divenne il fondamento del divieto di discriminazione *tra* rifugiati e non *contro* gli stessi. Si deve sottolineare che la disposizione in esame deve essere osservata dagli Stati anche nei confronti di coloro che non hanno ancora ottenuto il riconoscimento dello *status*, ma che sono in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 (A)⁶⁰. Allo stesso modo e nei confronti dei medesimi soggetti, gli Stati sono obbligati a garantire libertà di religione "*as favourable as that accorded to their nationals*"

⁵⁹ *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, First Session: Summary Record of the Twenty-Fourth Meeting Held at Lake Success, New York, 3 febbraio 1950*, p. 55-56.

⁶⁰ A. GRAHL MADSEN, *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*, 1997. Si veda in particolare il commento all'articolo 4 della Convenzione. L'autore sottolinea, infatti, che "*the corresponding right is due to all refugees "within the territory"; that is to say that it is not conditioned on the presence of the refugee being lawful, nor is there any residence requirements. The illegal entrant whose case is pending and the refugee who is under an expulsion order are equally entitled to the benefits of Article 4 as is the well-established and law-abiding refugee. The visitor and the traveller are also falling within the scope of the present Article*".

(art. 4) e, come si evince dall'articolo 31, non possono punire penalmente l'ingresso e il soggiorno irregolare sul territorio, di coloro che possono provare che la loro vita sia in pericolo e minacciata ai sensi dell'articolo 1 e che si siano presentati alle autorità senza ritardo⁶¹.

I diritti che, invece, vengono riconosciuti a coloro che hanno già acquisito lo *status* riguardano: il riconoscimento dello statuto personale (art. 12), di documenti di identità e di viaggio idonei (artt. 27 e 28).

Il criterio del trattamento favorevole, almeno quanto quello accordato ai cittadini, deve essere garantito anche in numerosi altri ambiti, che si procede ad elencare: proprietà mobiliare e immobiliare (art. 13), proprietà intellettuale e industriale (art. 14), diritto d'associazione (art. 15), diritto di adire i tribunali (art. 16), di svolgere un'attività professionale dipendente, autonoma o libera (artt. 17, 18 e 19). Ai sensi dell'articolo 21, altresì, gli Stati hanno l'obbligo nei confronti dei titolari dello *status* di rifugiato di accordare lo standard di trattamento migliore e sempre non al di sotto di quello previsto nei confronti dei cittadini, con riguardo all'accesso alle sistemazioni abitative.

Lo stesso deve avvenire in materia di educazione e assistenza pubbliche (artt. 22 e 23), così come per la retribuzione e la sicurezza sociale (art. 24), la tutela amministrativa (art. 25) e la scelta del luogo di residenza e libera circolazione (art. 26).

Da ultimo, l'articolo 32 vieta l'espulsione dei rifugiati, salvo la presenza di motivi di sicurezza nazionale e ordine pubblico. Per una maggiore tutela del rifugiato viene, inoltre, sancito il principio del *due process of law*, a norma del quale la decisione dell'espulsione deve risultare da un procedimento riconosciuto dalla legge dello Stato e il rifugiato deve poter ricorrere alle autorità contro la decisione.

2.2. La normativa dell'Unione Europea

2.2.1. Le origini della normativa europea

Il diritto dell'Unione Europea, al contrario del fenomeno dei flussi migratori e tutto ciò che ne deriva, è ben più giovane e la stessa sorte accomuna anche le norme in materia di asilo e protezione internazionale. Le stesse, infatti, ancora non complete al giorno d'oggi, hanno vissuto uno sviluppo complesso e articolato in numerose fasi. Questo percorso frammentato

⁶¹ A. A. ADEBAYO, *The legal regime for the protection of asylum seekers and refugees: an overview of the Geneva convention 1951*, in *Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence*, 2016, vol. 6, p. 89.

è stato dettato, fra l'altro, dai limiti giuridici, oltre che da quelli politici, imposti nei confronti della competenza dell'Unione a legiferare su tali tematiche⁶².

Si pensi che, inizialmente, il diritto di asilo non venne riconosciuto da alcuno dei Trattati istitutivi delle Comunità⁶³, continuando ad essere relegato al di fuori di essi. Si riteneva, infatti, che, essendo il numero di rifugiati talmente esiguo in quel periodo, non richiedeva l'intervento concreto degli Stati⁶⁴, oltre al fatto che i primi trattati vennero conclusi principalmente al fine di instaurare un mercato economico comune tra gli Stati membri.

Il trattamento degli stranieri, infatti, rimase oggetto della competenza esclusiva degli Stati. La sola previsione del Trattato CEE, in cui è possibile rintracciare un riferimento ai diritti umani è l'art. 220⁶⁵, secondo il quale gli Stati membri, all'occorrenza, avrebbero avviato negoziati⁶⁶ intesi a garantire, fra l'altro, la tutela dei diritti in favore dei propri cittadini, senza discriminazioni.

⁶² S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, p. XVI. Amadeo e Spitaleri, inoltre, ritengono che nonostante la politica europea in materia di asilo e immigrazione venga fortemente criticata ancora oggi, si possa considerare la stessa "una realizzazione [...] tra le più importanti e significative" dell'Unione, anche se non sarebbe lecito ritenerla completa.

⁶³ Il 25 febbraio 1957 vengono firmati a Roma i trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), entrati in vigore il 1° gennaio 1958. Entrambi vennero conclusi con uno scopo di promuovere l'espansione economica degli Stati, attraverso l'instaurazione di un mercato comune basato sulla libera circolazione delle persone (principalmente dei lavoratori), delle merci, dei servizi e dei capitali. Il trattato dell'EURATOM è stato inizialmente elaborato per coordinare i programmi di ricerca degli Stati in vista di promuovere un uso pacifico dell'energia nucleare. Ad oggi contribuisce alla condivisione delle conoscenze, delle infrastrutture e del finanziamento dell'energia nucleare (come si legge sul sito del Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei ministri: <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/normativa/approfondimenti-normativa/trattati-di-roma/>). Il trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, come si legge dal preambolo, viene firmato da Francia, Germania, Italia e dai Paesi del Benelux, allo scopo di "porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei". Gli Stati erano "determinati a porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei" e "decisi ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa", nonché "di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite" e di "contribuire, grazie a una politica commerciale comune, alla soppressione progressiva delle restrizioni agli scambi internazionali". Si può notare, dunque, come l'obiettivo primario degli Stati nel 1957 non contemplava affatto la necessità di fondare un sistema europeo di diritti umani e del diritto di asilo.

⁶⁴ Così, M. R. SAULLE, *Lezioni di organizzazione internazionale, Volume II, Le organizzazioni internazionali e i diritti umani*, Seconda edizione, Napoli, 2003, p. 135 ss.

⁶⁵ Cfr. art. 220 Trattato CEE: "Gli Stati membri avvieranno fra loro, per quanto occorra, negoziati intesi a garantire, a favore dei loro cittadini:

- la tutela delle persone, come pure il godimento e la tutela dei diritti alle condizioni accordate da ciascuno Stato ai propri cittadini;
- l'eliminazione della doppia imposizione fiscale all'interno della Comunità;
- il reciproco riconoscimento delle società a mente dell'articolo 48, comma secondo, il mantenimento della personalità giuridica in caso di trasferimento della sede da un paese a un altro e la possibilità di fusione di società soggette a legislazioni nazionali diverse;
- la semplificazione delle formalità cui sono sottoposti il reciproco riconoscimento e la reciproca esecuzione delle decisioni giudiziarie e delle sentenze arbitrali."

⁶⁶ L'utilizzo del metodo intergovernativo è evidente in questo punto.

Come ricordato in precedenza, a supplire l'inerzia degli Stati con riguardo al diritto degli stranieri, fu proprio l'emanazione da parte del Consiglio d'Europa della CEDU nel 1950, la cui formulazione permise di tutelare, in maniera implicita, il diritto di asilo e il divieto di *refoulement*, grazie alla sua interpretazione estensiva, di cui si è già detto.

Nei 35 anni che seguirono il Trattato di Roma, tuttavia, la necessità di prevedere una disciplina comune con riferimento alla libera circolazione delle persone e dei capitali e alla creazione di uno spazio comune europeo, divenne sempre più sentita dalla comunità europea. In particolare, fu grazie all'applicazione della cooperazione rafforzata e al metodo intergovernativo⁶⁷, che gradualmente vennero disciplinati gli ambiti citati.

Ad esempio, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi rappresentano gli Stati che per primi sopperirono all'esigenza di creare uno spazio comune europeo, stipulando nel 1985 l'Accordo di Schengen e la successiva Convenzione nel 1990⁶⁸, con l'ulteriore scopo di eliminare progressivamente i controlli alle frontiere interne e introdurre la libertà di circolazione per tutti i cittadini dei Paesi firmatari, di altri Paesi dell'Unione europea e di alcuni Paesi terzi.

Altro risultato dell'applicazione del metodo intergovernativo è rappresentato dalla Convenzione di Dublino del 1990⁶⁹, attraverso la quale vennero predisposte le regole per

⁶⁷ Modalità che dominarono a lungo la materia dell'immigrazione e dell'asilo nell'Unione Europea. Per un'analisi integrale dello sviluppo dei sistemi giuridici che hanno governato l'attività dell'Unione, si veda R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Terza edizione, Torino, 2020, p. 34 ss. e 199 ss.

⁶⁸ Al primo accordo siglato a Schengen nel 1985, ha fatto seguito una Convenzione di attuazione (1990), entrata in vigore nel 1995. Ulteriori accordi hanno permesso l'adesione al sistema degli altri Stati dell'UE (l'accordo di adesione dell'Italia è del 1990), tranne Regno Unito e Irlanda. Con il Trattato di Amsterdam (1997, entrato in vigore nel 1999) le norme e le strutture previste dagli accordi sono state integrate nel diritto dell'Unione Europea (cd. *acquis di Schengen*) (Cfr. *Accordi di Schengen*, voce in Enciclopedia Treccani online). Gli accordi di Schengen erano volti principalmente ad abolire i controlli alle frontiere interne, anche se già si occupavano anche di visti, immigrazione, asilo, cooperazione giudiziaria in materia penale, cooperazione di polizia e cooperazione amministrativa (materie che verranno successivamente disciplinate dalle norme inerenti allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, previste dal TFUE). Agli accordi seguì la convenzione di Schengen, la quale completa l'accordo e definisce le condizioni e le garanzie che riguardano l'istituzione di uno spazio di libera circolazione. Per approfondimenti sul sistema Schengen si veda: R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 547 ss., S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, p. 9 ss. Utili informazioni possono essere reperite anche sul sito Eur-lex dell'Unione Europea: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=it.

⁶⁹ La Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee venne firmata a Dublino nel 1990 da tutti gli Stati che allora erano membri delle Comunità europee ed entrò in vigore nel 1997. Tramite detto accordo gli Stati miravano ad evitare il fenomeno dei "rifugiati in orbita", causato da conflitti negativi di competenza degli Stati che non si riconoscevano competenti per l'esame delle domande di asilo. La Convenzione venne stipulata anche allo scopo di prevenire la presentazione di più domande da parte dello stesso richiedente in più Stati, e il conseguente sovraccarico di lavoro per le autorità nazionale, nonché al fine di evitare il fenomeno del cd. *asylum shopping* (di cui si dirà successivamente). La disciplina contenuta nella Convenzione di Dublino venne sostituita dall'Unione Europea nel 2003, attraverso il Reg. n. 343/2003 del Consiglio (cd. Regolamento Dublino II) e, infine, dal Reg. n. 604/2013 che detta le regole attualmente in vigore per tutti gli Stati membri. L'intero sistema Dublino è composto da un complesso di norme che in questo elaborato non verranno esaminate, in un'ottica di brevità dello stesso. Per questo si rimanda a: M. DI FILIPPO, *La determinazione dello Stato competente per*

determinare lo Stato responsabile per l'esame delle domande di asilo presentate in uno degli Stati membri.

Lo stesso metodo di azione venne mantenuto nel 1992, con la firma del Trattato di Maastricht (in vigore dal 1° novembre 1993), attraverso il quale venne istituita l'Unione Europea, fondata sui celebri "tre pilastri"⁷⁰.

Anche in questo caso, dunque, l'ambito dell'immigrazione e dell'asilo rimasero dominati da scelte derivanti dal metodo intergovernativo e non dall'attribuzione di una competenza specifica all'Unione in materia. Invero, per l'adozione delle decisioni del Consiglio era necessaria l'unanimità, il Parlamento europeo era relegato ad organo consultivo e il ruolo della Corte di Giustizia era fortemente limitato.

L'applicazione del Trattato di Maastricht, tuttavia, non permise il raggiungimento dello scopo sperato, in quanto si dimostrò inefficiente e le disposizioni che ne discesero non erano abbastanza vincolanti a tal fine⁷¹.

Fu solo con la firma del Trattato di Amsterdam (entrato in vigore il 1° maggio 1999), che l'ambito dell'immigrazione e dell'asilo venne ricompreso nel primo pilastro e, di conseguenza, sottoposto al metodo comunitario (Titolo IV). Il trattato di Amsterdam rappresenta anche lo strumento che ha incorporato l'*acquis* di Schengen all'interno del quadro del diritto dell'Unione Europea, grazie all'introduzione dell'articolo 62.

Nonostante i grandi passi in avanti compiuti con il TCE, rimasero ancora importanti le concessioni accordate agli Stati membri, nella misura in cui era previsto che l'Unione avrebbe potuto adottare esclusivamente "*norme minime*" in materia di frontiere, visti, immigrazione e asilo (art. 63).

Per ciò che attiene alla procedura decisoria, inoltre, il Trattato di Amsterdam determinava una deviazione⁷² al metodo comunitario "puro". Il Consiglio, infatti, adottava all'unanimità le proposte presentate dalla Commissione o da uno Stato membro e il Parlamento era investito del solo potere consultivo. Queste regole erano dettate dall'articolo 67, il quale prevedeva

l'esame della domanda di asilo: il c.d. sistema Dublino, in A. M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, M. GESTRI (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, p. 248 ss.

⁷⁰ Il primo pilastro era costituito dalle Comunità europee, a norma del quale le competenze erano esercitate dalle istituzioni comunitarie. Il secondo pilastro era composto dalla politica estera e di sicurezza comune prevista al titolo V del trattato. Il terzo pilastro era costituito dalla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni contemplata al titolo VI del trattato.

⁷¹ D. THYM, K. HAILBRONNER (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, Second edition, Monaco, 2016, p. 2.

⁷² F. CHERUBINI, *op. cit.*, p. 153 ss.

anche una scadenza quinquennale per le citate prescrizioni, ovvero fino al mese di maggio del 2004.

Fortemente limitata, risultava anche l'azione della Corte di Giustizia: le questioni pregiudiziali di merito e di legittimità erano proponibili esclusivamente dai soli giudici nazionali di ultimo grado.

Una grande conquista in materia di asilo sul fronte europeo si ebbe il 13 dicembre 2007, quando venne firmato a Lisbona il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea⁷³ (d'ora in avanti TFUE), entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Le principali novità – rilevanti ai fini di questo elaborato – derivano dall'intervento del trattato, non solo con riferimento al metodo decisionale⁷⁴, ma anche per ciò che attiene al carattere qualitativo dell'intervento dell'Unione. Essa, infatti, ad oggi non si limita ad emanare “norme minime”, bensì le viene attribuita la competenza⁷⁵ di sviluppare una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi⁷⁶. Ulteriore innovazione rispetto al precedente assetto è dettata dal fatto che, al fine di promuovere la politica comune in materia di asilo, è consentito all'Unione Europea di adottare qualunque tipo di atto, quali i regolamenti, le direttive e le decisioni.

⁷³ Una modifica “sostanziale ed importantissima introdotta col Trattato di Lisbona concerne la competenza della Corte di giustizia UE”, avendo il Trattato di Lisbona esteso la possibilità di rinviare pregiudizialmente alla Corte anche ai giudici nazionali di primo grado. Diana Urania Galetta spiega, infatti che “questo consentirà di compensare l'atteggiamento di diffidenza spesso manifestato dai giudici di ultima istanza rispetto all'utilizzo del rinvio pregiudiziale in materia” e ciò ha consentito, inoltre, alla CGUE di sviluppare una giurisprudenza più consistente in materia di asilo. Infine, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è stata resa giuridicamente vincolante in ogni Stato membro. Passaggio, questo, di notevole rilevanza ai fini del nostro studio, in quanto essa prevede espressamente all'art. 18 il diritto di asilo e inoltre, come ribadito da Diana Urania Galetta “ora che la Carta di Nizza è giuridicamente vincolante, alla Corte di giustizia potranno essere sottoposti quesiti pregiudiziali relativi all'interpretazione del suo contenuto e del significato reale delle sue previsioni”. Cfr. D. U. GALETTA, *Il diritto di asilo in Italia e nell'Unione europea oggi: fra impegno a sviluppare una politica comune europea, tendenza all'“esternalizzazione” e politiche nazionali di gestione della c.d. “emergenza immigrazione”*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, fascicolo 6/2010, par. 6.

⁷⁴ Il Trattato di Lisbona, infatti, ha stabilito che la procedura legislativa di codecisione sarebbe diventata quella standard dell'Unione Europea.

⁷⁵ La competenza dell'Unione in questo ambito rimane pur sempre una competenza concorrente, il che comporta che la titolarità del potere di provvedere riguardi tanto gli Stati, quanto l'UE (cfr. art. 4, lett. j, TFUE). Gli Stati membri, dunque, “possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore”, “esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria” e “esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria” (cfr. art. 2, par. 2 TFUE). Si deve inoltre sottolineare che l'esercizio delle competenze di natura concorrente è limitato dai principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5, par. 2 e 3 TUE), i quali vengono previsti e regolati dal Protocollo n. 2 allegato ai Trattati. Per ulteriori approfondimenti circa le competenze dell'Unione Europea e i principi che ne stanno alla base, si veda R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2020.

⁷⁶ Cfr. articolo 67 par. 2 TFUE.

Il Trattato di Lisbona ha apportato un'ulteriore importante modifica, sostituendo il Titolo IV del TCE "Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone" con il nuovo Titolo V, intitolato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Più in particolare, il secondo capo del menzionato titolo viene dedicato, tra l'altro, alla politica comune in materia di asilo⁷⁷.

Oltre all'articolo 67 appena citato, altra norma rilevante del Titolo V è l'articolo 78, a norma del quale, per la prima volta, viene previsto che:

"1. L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa: a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione;

b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale;

c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio;

d) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;

e) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;

f) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;

g) il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

3. Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta

⁷⁷ Titolo V, capo II "Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione", art. 77-80 TFUE.

della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo”.

Per mezzo delle previsioni contenute nella norma in esame, dunque, è stato possibile stabilire *status* e procedure comuni che garantissero una tutela uniforme da parte degli Stati membri nei confronti dei rifugiati – o beneficiari di altre forme di protezione.

Come si nota dall’esame letterale dell’articolo 78, inoltre, qualunque previsione adottata dall’Unione Europea in materia di asilo deve rispettare il principio del *non refoulement* ed essere conforme alla Convenzione di Ginevra e al protocollo di New York, nonché agli altri trattati pertinenti⁷⁸.

Avendo concluso l’esame del Trattato di Lisbona, è fondamentale, ai fini del presente studio, sottolineare che, proprio grazie a questo strumento l’Unione Europea ha adottato un pacchetto di misure – ancora in aggiornamento – che ad oggi costituiscono il CEAS⁷⁹, ovvero il *Common European Asylum System*.

⁷⁸ Questa disposizione impone, dunque, che la Convenzione di Ginevra e le altre fonti di diritto convenzionale vengano considerati come parametri di legittimità del diritto derivato dell’Unione Europea, nonostante essa non abbia sottoscritto – al contrario di ogni Stato membro – la Convenzione stessa. Inoltre, il considerando n. 4 della Direttiva Qualifiche – esaminata di seguito – definisce la Convenzione e il relativo Protocollo come “*la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati*”. Per alcuni esempi di norme dell’UE che hanno sollevato questione di legittimità, si veda S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, p. 69 ss. (riguardanti l’interpretazione conforme alla Convenzione di Ginevra dell’art. 14, par. 4, Dir. 2011/95/UE come previsto dalla CGUE nella sentenza del 14 maggio 2019, *M, X e X*, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17) e p. 83 ss (in merito all’interpretazione dell’art. 33 Dir. 2011/95/UE dettata dalla CGUE nella sentenza del 1° marzo 2016, *Alo e Osso*, cause riunite C-443/14 e C-444/14).

⁷⁹ Il CEAS è derivato dall’esecuzione di numerosi programmi quinquennali, avviati successivamente alla comunitarizzazione delle politiche in materia di migrazione e asilo. Nel 1999, a Tampere (Finlandia) il Consiglio europeo ha adottato l’omonimo programma di lavoro quinquennale che ha delineato gli “orientamenti politici per lo sviluppo delle neo-attribuite competenze nei settori dei controlli delle frontiere, dell’asilo e dell’immigrazione” (A. DI PASCALE, *A vent’anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell’Unione europea*, in *Rivista Eurojus*, fascicolo 4/2019, p. 1. Si veda, inoltre, S. CELENTANO, *Lo status di rifugiato e l’identità politica dell’accoglienza*, in *Questione Giustizia*, fascicolo 2/2018.). Attraverso il Programma di Tampere venne organizzata la prima fase del CEAS, che comportò l’adozione di diversi strumenti, quali: la Direttiva 2001/55/CE recante norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e per la promozione dell’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi; la Direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; la Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; la Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato; il Regolamento (CE) 343/2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo ed, infine, il Regolamento (CE) n. 2725/2000 che istituisce l’Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l’efficace applicazione della Convenzione di Dublino. In vista dell’inizio della seconda fase del CEAS, la Commissione ha presentato un Libro verde volto a “*individuare le possibili scelte per definire la seconda fase della creazione del regime comune europeo in materia di asilo*” avviando, così, “*un ampio processo di consultazione sulla forma che un siffatto regime d’asilo dovrebbe assumere*” (COM (2007) 301 def.). Dal Libro Verde derivò il “Piano strategico sull’asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell’Unione europea”, adottato tramite comunicazione della Commissione il 17 giugno 2008 (COM (2008) 360 def.), attraverso la quale vennero

Il CEAS può essere definito come un complesso di atti (direttive e regolamenti) in continua evoluzione, nonché oggetto di numerose proposte di riforma, predisposto affinché ogni Stato membro potesse esaminare le domande di asilo secondo uno schema e una procedura comuni.

Le norme che ad oggi lo compongono sono le seguenti:

- Direttiva 2011/95/UE (cd. Direttiva Qualifiche);
- Direttiva 2013/32/UE (cd. Direttiva Procedure);
- Direttiva 2013/33/UE (cd. Direttiva Accoglienza);
- Direttiva 2001/55/CE (cd. Direttiva Sfollati);
- Regolamento UE n. 604/2013 (cd. Regolamento Dublino III);
- Regolamento UE n. 603/2013 (cd. Regolamento EURODAC).

Altri strumenti, infine, completano il CEAS, dettando regole operative ai fini di un miglior funzionamento dell'intero sistema all'interno degli Stati membri, di cui se ne citano alcune:

- Regolamento UE n. 439/2010 che istituisce EASO (European Asylum Support Office), che ha il compito di garantire che ogni domanda di asilo individuale sia trattata in maniera coerente da ogni Stato membro⁸⁰, rafforzando la cooperazione

definite le linee guida per la seconda fase, ovvero *“la creazione di una procedura comune di asilo e di uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l’asilo o la protezione sussidiaria, oltre al potenziamento della cooperazione pratica tra i servizi nazionali di asilo e la dimensione esterna dell’asilo”*. La composizione del CEAS della seconda fase equivale a quella attuale (dicembre 2021). Successivamente vennero fissati altri programmi quinquennali, ovvero il Programma di Stoccolma (2009-2014) che mirava ad accogliere le sfide future e a rafforzare lo spazio europeo di giustizia, libertà e sicurezza con azioni concentrate sugli interessi e sulle esigenze dei cittadini e, infine, il cd. Nuovo programma (2014-2019). Il processo di sviluppo del CEAS, come già accennato, non può ritenersi giunto al termine: la Commissione, infatti, il 4 maggio e il 13 luglio 2016 ha presentato sette proposte legislative, tutt’ora in una fase di stallo, volte a riformare il sistema europeo comune di asilo, che hanno aperto la terza fase del CEAS, non ancora conclusa a causa dell’atteggiamento di opposizione mostrato dagli Stati membri. Il pacchetto di riforme presentate comprende: la rifusione del regolamento Dublino e del regolamento Eurodac, una proposta di regolamento relativo alla creazione dell’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo (EUAA), una proposta di regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell’UE, una proposta di regolamento sulle qualifiche, la rifusione della Direttiva sulle condizioni di accoglienza, una proposta di regolamento che istituisce un quadro dell’Unione per il reinsediamento. La Commissione Von Der Leyen, sottolineando come il quadro europeo sia caratterizzato da una forte disomogeneità nella trasposizione e nell’applicazione della normativa, il 23 settembre 2020, ha stato pubblicato il *“Nuovo patto sulla migrazione e l’asilo”* ovvero un documento programmatico, accompagnato da un pacchetto di proposte legislative che mira a modificare, integrare o introdurre nuovi strumenti in materia di asilo, il quale, tuttavia, è divenuto sin da subito oggetto di aspre critiche. Per i commenti e le critiche della dottrina si veda, tra gli altri, A. DI PASCALE, *Il nuovo Patto per l’immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus Rivista*, settembre 2020; S. CARRERA, *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, CEPS, settembre 2020; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l’asilo: ‘c’è qualcosa di nuovo, anzi d’antico*, in *Questione Giustizia*, ottobre 2020; C. C. POLI, *Il nuovo patto UE sulla migrazione e l’asilo: cambiare tutto perché nulla cambi*, in *Progetto Melting Pot Europa*, 7 dicembre 2020. Per approfondimenti circa i vari sviluppi del CEAS si vedano, tra gli altri, B. NASCIBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, cit., in particolare il punto 13; D. THYM, K. HAILBRONNER (a cura di), *op. cit.*, p. 2 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 560.; S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, p. 53 ss.; D. U. GALETTA, *op. cit.* par. 4 ss.

⁸⁰ Cfr. www.easo.europa.eu.

pratica tra gli Stati membri e sostenendo quelli che sono interessati da particolari situazioni derivanti dai flussi migratori. Si segnala che in data 12 gennaio 2022 l'EASO è stato ufficialmente sostituito dall'EUAA (European Union Agency for Asylum), grazie all'entrata in vigore del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010 (PE-CONS 61/21).

- Regolamento UE n. 516/2014 che istituisce il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione con lo scopo di finanziare lo sviluppo del CEAS e il rispetto dei principi di solidarietà e ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri.

Se da un lato il cd. sistema Dublino ha realizzato una – seppur controversa – integrazione rispetto alla ripartizione delle competenze per l'esame delle domande di asilo, dall'altro, lo stesso non è ancora avvenuto per quel complesso di regole che stabiliscono i criteri e le procedure per il riconoscimento della protezione⁸¹, causando la persistenza di legislazioni interne assai differenziate negli Stati membri.

Per quel che concerne il tema del presente elaborato, verranno di seguito esaminate esclusivamente le direttive riguardanti le qualifiche e la procedura.

2.2.2. La Direttiva 2011/95/UE: cd. Direttiva Qualifiche⁸²

La Direttiva è volta ad assicurare, da un lato, l'applicazione di criteri comuni per identificare le persone che sono in possesso dei requisiti per la concessione della protezione

⁸¹ Cfr. M. MARCHEGIANI, *La riforma del sistema comune europeo di asilo: verso una procedura comune e uno status uniforme?*, in *Diritto pubblico*, fascicolo 1/2020, p. 81.

⁸² Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. Nel primo considerando si legge che la Direttiva in esame ha lo scopo di apportare una serie di modifiche sostanziali alla precedente Dir. 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. Si deve sin da subito sottolineare che la protezione assicurata dall'Unione Europea deve essere riconosciuta esclusivamente a cittadini di Stati terzi o apolidi. Il Protocollo n. 24 *sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea* allegato al TFUE stabilisce, infatti, che “*given the level of protection of fundamental rights and freedoms by the Member States of the European Union, Member States shall be regarded as constituting safe countries of origin in respect of each other for all legal and practical purposes in relation to asylum matters*”, chiarendo che la domanda d'asilo presentata da un cittadino di uno Stato membro può essere presa in esame o dichiarata ammissibile all'esame in un altro Stato membro unicamente in situazioni eccezionali (cfr. art. 1 del Protocollo). La Direttiva è suddivisa in otto capi, nei quali vengono disciplinati, rispettivamente, i seguenti aspetti: Capo I: *general provisions* (art. 1-3); Capo II: *assessment of applications for international protection* (art. 4-8); Capo III: *qualification for being a refugee* (art. 9-12); Capo IV: *refugee status* (art. 13-14); Capo V: *qualification for subsidiary protection* (art. 15-17); Capo VI: *subsidiary protection status* (art. 18-19); Capo VII: *content of international protection* (art. 20-35); Capi VIII e IX: *administrative cooperation e final provisions* (art. 36-42).

internazionale e, dall'altro, un nucleo minimo e comune di diritti da riconoscere a detti soggetti.

Come si dirà, lo *status* uniforme in materia di asilo non comprende solo quello di rifugiato, ma anche altre forme di protezione, riconoscibili nei confronti di coloro che, nonostante non posseggano i requisiti idonei al riconoscimento dello *status* di rifugiato, rischiano di subire la violazione dei propri diritti fondamentali⁸³.

L'analisi della Direttiva permetterà, dunque, di comprendere quali forme di protezione vengono previste dall'Unione Europea e quale sia il contenuto delle stesse.

2.2.2.1. Lo *status* di rifugiato

Lo *status* di rifugiato, così come descritto dalla Direttiva, riprende essenzialmente – e quasi totalmente – le disposizioni della Convenzione di Ginevra. In questa sezione ci si limiterà ad indicare gli aspetti che si discostano da quanto già ribadito in precedenza.

La definizione del termine rifugiato deriva dalla lett. d) dell'articolo 2, la quale si rifà all'art. 1, par. A, n. 2, della Convenzione di Ginevra⁸⁴.

Una prima differenza che si deve sottolineare riguarda la previsione della Direttiva circa le clausole di esclusione: se la Convenzione provvede ad elencarle nello stesso art. 1, lo stesso non vale per la Direttiva, la quale rimanda all'art. 12, formulato in maniera più ampia rispetto ai paragrafi D-F dell'art. 1 della Convenzione⁸⁵.

Al fine di riempire di significato la lettera della Convenzione, inoltre, la Direttiva agli articoli 9 e 10 ha precisato cosa si debba intendere per “*acts of persecution*” e “*reasons for persecution*”.

⁸³ Così come stabilito e precisato anche dal considerando n. 6 della Direttiva: “*rules regarding refugee status should be complemented by measures on subsidiary forms of protection, offering an appropriate status to any person in need of such protection*”. L'art. 2, lett. a) prevede, inoltre, che per “*protezione internazionale*” debba intendersi quella derivante dal riconoscimento dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria.

⁸⁴ Secondo l'articolo in esame, il termine *refugee* si riferisce a “*a third-country national who, owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group, is outside the country of nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself or herself of the protection of that country, or a stateless person, who, being outside of the country of former habitual residence for the same reasons as mentioned above, is unable or, owing to such fear, unwilling to return to it, and to whom Article 12 does not apply*”. Per un esame dettagliato di ogni componente della definizione del termine *refugee*, si rimanda all'esame svolto al paragrafo 2.1.2. *supra*, in quanto corrispondenti.

⁸⁵ Lo stesso metodo viene riprodotto dall'articolo 2 lett. f), contenente la definizione di “*persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria*”, il quale incorpora i casi di esclusione, rinviando all'art. 17, paragrafi 1 e 2. Per un approfondimento si veda, G. MORGESE, *La direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2012, p. 266, in particolare la nota 51 e B. NASCIBENE, *Il diritto di asilo. Gli standards di tutela dell'Unione europea e il confronto con gli standards internazionali*, in L. S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, Napoli, 2011, p. 45-47.

- *Acts of persecution*⁸⁶

In conformità all'art. 9 della Direttiva, gli atti persecutori, rilevanti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, devono essere “(a) *sufficiently serious by its nature or repetition as to constitute a severe violation of basic human rights, in particular the rights from which derogation cannot be made under Article 15 (2)*⁸⁷ *of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; or (b) be an accumulation of various measures, including violations of human rights which is sufficiently severe as to affect an individual in a similar manner as mentioned in point (a)*”.

Il primo comma dell'art. 9, dunque, stabilisce che l'atto persecutorio debba rispettare due criteri: i beni colpiti devono essere i diritti umani fondamentali e la condotta, al fine di essere ritenuta persecutoria e lesiva, deve superare una determinata soglia di gravità.

A norma del secondo paragrafo del medesimo articolo, inoltre, gli atti persecutori possono assumere diverse forme, ad esempio possono derivare da violenza fisica o sessuale, provvedimenti legislativi o azioni giudiziarie, dal rifiuto di accesso alla giustizia ovvero da atti diretti contro un sesso o contro l'infanzia.

- *Reasons of persecution*

Dall'art. 10 si ricava la medesima previsione dettata dalla Convenzione di Ginevra, secondo la quale i motivi di persecuzione devono rientrare nell'elenco predisposto, ovvero: razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale e opinione politica.

È importante sottolineare, come precisato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che non è necessario che “*the applicant actually possesses the racial, religious, national, social or political characteristic which attracts the persecution*”⁸⁸, essendo sufficiente che tali qualità vengano attribuite al richiedente da parte dei responsabili della persecuzione.

La Direttiva, altresì, aggiunge importanti puntualizzazioni in merito ai motivi di persecuzione, tramite le quali, congiuntamente alla giurisprudenza della Corte, è stata adottata un'interpretazione estensiva di tali previsioni.

⁸⁶ È bene sottolineare che ex art. 9, par. 3, Dir. Qualifiche, ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato, è necessario che sussista un nesso di causalità tra i motivi di persecuzione e, sia gli atti di persecuzione sia, in alternativa, la mancanza di protezione da parte dello Stato.

⁸⁷ L'art. 15, par. 2 della CEDU afferma che nessuna deroga può essere prevista per le disposizioni che disciplinano: il diritto alla vita (art. 2 CEDU), quello alla protezione dalla tortura, dalle pene e dai trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU), quello alla protezione dalla riduzione in schiavitù o servitù (art. 4, par. 1, CEDU), e il diritto alla legalità ed irretroattività delle incriminazioni penali e delle pene (art. 7 CEDU). Dunque, qualunque attività che comporti una violazione di tali diritti, verrà ritenuto persecutorio ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato.

⁸⁸ CGUE, sentenza 4 ottobre 2018, *Ahmedbekova e Ahmedbekov*, causa C-652/16, punto 85.

Ad esempio, l'art. 10, par. 1, lett. d), prevede che ai fini della definizione del “*particolare gruppo sociale*” rileva la sussistenza, tanto degli elementi interni, quanto di quelli esterni⁸⁹. L'interpretazione della Corte ha consentito di ricondurre a tale previsione, oltre all'orientamento sessuale⁹⁰ e all'appartenenza ad un genere⁹¹, anche il rifiuto di prestare servizio militare⁹² e le conseguenti sanzioni penali previste dall'ordinamento del Paese di origine.

Secondo quanto previsto dalla Direttiva Qualifiche infine, tali atti persecutori, perché costituiscano il fondamento di una domanda di protezione, possono derivare tanto dallo Stato o da organizzazioni che lo controllano, quanto da soggetti non statali, qualora non venga offerta protezione al soggetto da parte dell'ordinamento⁹³.

Una volta esaminata la domanda di protezione internazionale in conformità all'art. 4, le autorità accertanti, qualora ricorrano i requisiti ex art. 1, lett. d) e non siano presenti gli impedimenti previsti dall'art. 12, sono obbligate a riconoscere lo *status* di rifugiato al richiedente⁹⁴, non essendo previsto alcun potere discrezionale in capo agli Stati in proposito⁹⁵, considerando che il richiedente è titolare di un diritto soggettivo a che gli sia riconosciuto lo *status* di rifugiato⁹⁶.

Sulla scia della Convenzione di Ginevra, la Direttiva Qualifiche ha previsto che lo Stato è tenuto a tutelare il rifugiato, fintantoché non intervengano cause di revoca, cessazione o rifiuto di rinnovo dello *status* di rifugiato, dettate dall'art. 14⁹⁷.

⁸⁹ Come già precisato in precedenza, nello specifico al punto 2.1.2.

⁹⁰ CGUE, sentenza 7 novembre 2013, X, Y e Z, cause riunite C-199/12 a C-201/12. Cfr., inoltre, art. 10, par. 1, lett. d), Dir. 2011/95/UE, ai sensi del quale: “*Depending on the circumstances in the country of origin, a particular social group might include a group based on a common characteristic of sexual orientation. Sexual orientation cannot be understood to include acts considered to be criminal in accordance with national law of the Member States*”.

⁹¹ Si veda, ad esempio, CGUE, sentenza 28 gennaio 2018, F., causa C-473/16. Anche la stessa Direttiva precisa che “*gender related aspects, including gender identity, shall be given due consideration for the purposes of determining membership of a particular social group or identifying a characteristic of such a group*” (art. 10, par. 1, lett. d). Questa previsione venne ritenuta necessaria anche dalla Commissione, la quale, nel 2009 si esprimeva come segue: “*The ambiguous wording of the last phrase of Article 10(1)(d) allows for protection gaps and for very divergent interpretations. In order to provide clear and useful guidance and ensure consistency, the amendment specifies that gender should be given due consideration for the purposes of defining a particular social group*” (COM (2009) 551, punto 3.1.4).

⁹² Cfr. CGUE, sentenza 26 febbraio 2015, *Shepherd*, causa C-472/13, punti 21, 33 e 43.

⁹³ Cfr. art 6 Dir. 2011/95/UE.

⁹⁴ Come sancito dall'art. 13 della Dir. 2011/95/UE: “*Member States shall grant refugee status to a third-country national or a stateless person who qualifies as a refugee in accordance with Chapters II and III.*”.

⁹⁵ Cfr. CGUE, sentenza 24 giugno 2015, *H.T.*, C-373/13, punto 63.

⁹⁶ Cfr. CGUE, sentenza 12 aprile 2018, A., S., causa C-550/16 punto 54 e CGUE, sentenza 14 maggio 2019, *M, X e X*, cause riunite C-391/16, C-77/17, C-78/17, punti 85-86.

⁹⁷ Cfr. art. 11 e 14 Dir. 2011/95/UE. Come affermato dalla Corte di Giustizia, prima di applicare le clausole di cessazione, gli Stati devono verificare in maniera puntuale “*that there are no other circumstances which could*

Ai sensi dell'art. 2, lett. d), lo *status* di rifugiato non viene riconosciuto nei confronti dei richiedenti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 12, ovvero:

- Le persone che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 1D della Convenzione di Ginevra⁹⁸;
- Coloro i quali vengono ritenuti non “meritevoli” di tutela, qualora sussistano fondati motivi per ritenere che abbiano commesso: un crimine contro la pace, di guerra o contro l'umanità (a), un reato grave di diritto comune, al di fuori del Paese di accoglienza (b), ovvero atti contrari ai principi delle Nazioni Unite (c). Le stesse disposizioni valgono per coloro che istigano o concorrono alla commissione di tali atti⁹⁹.

2.2.2.2. La protezione sussidiaria

La seconda forma di protezione prevista dalla Direttiva Qualifiche, non più fondata sul sistema di Ginevra, è la protezione sussidiaria, la cui disciplina si rinviene nei capi V e VI (art. 15-19).

Questa protezione mira a completare il quadro di tutela offerta dall'Unione Europea, essendo ulteriore e alternativa – e non cumulabile – rispetto allo *status* di rifugiato.

Così come per lo *status* di rifugiato, la Direttiva Qualifiche fornisce una definizione dei requisiti di eleggibilità per la protezione sussidiaria, ovvero: “*a third-country national or a stateless person who does not qualify as a refugee but in respect of whom substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if returned to his or her country of origin, or in the case of a stateless person, to his or her country of former habitual residence, would face a real risk of suffering serious harm as defined in Article 15, and to whom Article*

justify a fear of persecution on the part of the person concerned either for the same reason as that initially at issue or for one of the other reasons set out in Article 2(c)”. Viene precisato, inoltre, che non sussiste alcun legame di interconnessione fra la cessazione dello *status* di rifugiato e quello di protezione sussidiaria. Qualora la persona non dovesse essere più ritenuta “rifugiato”, nulla vieta che essa sia in pericolo per altri motivi, i quali possono portare ad un'altra forma di protezione (CGUE, sentenza del 2 marzo 2010, *Salahadin Abdulla e al.*, causa C-175/08, punti 91 ss.).

⁹⁸ A norma del quale la Convenzione stessa non si applica “*to persons who are at present receiving from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance. When such protection or assistance has ceased for any reason, without the position of such persons being definitively settled in accordance with the relevant resolutions adopted by the General Assembly of the United Nations, these persons shall ipso facto be entitled to the benefits of this Convention*”. La CGUE nella sentenza 17 giugno 2010, *Bolbol*, causa C-31/09 chiarisce che detta ipotesi opera soltanto nei confronti dei richiedenti che abbiano ottenuto effettivamente la protezione o l'assistenza di un organo o di un'agenzia ONU diversi dall'UNHCR, non essendo sufficiente la titolarità dei requisiti per beneficiarne. Si veda in proposito B. NASCIMBENE, *Il diritto di asilo. Gli standards di tutela*, cit., p. 44-45.

⁹⁹ Cfr. art. 12, par. 2 e 3, Dir. 2011/95/UE.

17(1) and (2) does not apply, and is unable, or, owing to such risk, unwilling to avail himself or herself of the protection of that country”¹⁰⁰.

Si deve sin da subito rilevare che i presupposti necessari per il riconoscimento della protezione sussidiaria sono profondamente diversi da quelli previsti dall’art. 2, lett. d), in quanto, ai fini della “nuova” protezione, si rende necessaria la prova di un rischio effettivo di grave danno, non più solamente il timore dello stesso¹⁰¹.

È stabilito dall’art. 15 l’elenco dei tre casi in cui si può considerare la presenza di un grave danno in caso di ritorno nel Paese di origine – o dell’ultima residenza abituale per gli apolidi, ovvero:

a) The death penalty or execution

In questo caso è evidente l’elevato grado di individualizzazione richiesto ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria. Il richiedente, infatti, deve provare il rischio effettivo di subire, in caso di rimpatrio, un procedimento giudiziario per il quale sia prevista l’ipotesi della condanna alla pena di morte, non essendo necessaria la pendenza di una condanna già effettiva. Attraverso questa disposizione viene affermato con forza il rifiuto della previsione della pena di morte condiviso da ogni Stato membro dell’Unione Europea¹⁰².

b) Torture or inhuman or degrading treatment or punishment of an applicant in the country of origin

La seconda ipotesi riconducibile alla definizione di danno grave deriva dall’interpretazione dell’art. 3 CEDU¹⁰³ da parte della Corte EDU.

Anche in questo caso il rischio deve essere soggettivo e individualizzato e deve riguardare la possibilità, per il richiedente, di subire tortura o altri trattamenti inumani o degradanti, nell’eventualità di un rimpatrio.

¹⁰⁰ Art. 2, lett. f), Dir. Qualifiche.

¹⁰¹ Per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, come rilevato in precedenza, sono necessari tanto elementi soggettivi (*well founded fear*), quanto elementi oggettivi (*of being persecuted*). Al contrario, per la protezione sussidiaria è richiesta la presenza di un elemento oggettivo, rappresentato dall’effettività del rischio di subire un danno. Cfr. J. MCADAM, *Complementary Protection in International Refugee Law*, New York, 2007, p. 62 ss. McAdam precisa, infatti, che la lettera dell’art. 2 (f) “*demands a higher threshold than the well-founded fear test for persecution, since objective conditions cannot be assessed in conjunction with the applicant’s own perception of the situation*”.

¹⁰² Cfr. F. CHERUBINI, *op. cit.*, p. 218.

¹⁰³ Cfr. art. 3, CEDU, “*Prohibition of torture*”: “*No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment*”.

Affinché si possa fare riferimento all'art. 3 CEDU, occorre che il trattamento raggiunga un livello minimo di gravità, superando *“that inevitable element of suffering or humiliation connected with a given form of legitimate treatment or punishment”*¹⁰⁴. Gli elementi della sofferenza e dell'umiliazione derivanti dal trattamento, per di più, vanno valutati in concreto, tenendo conto di una serie di elementi, quali *“the duration of the treatment, its physical and mental effects and, in some cases, the sex, age and state of health of the victim”*¹⁰⁵.

A questo punto rimane da chiarire¹⁰⁶ il contenuto dei termini *“torture”*, *“inhuman”* e *“degrading”*, le cui definizioni discendono altresì dall'interpretazione giurisprudenziale.

La tortura viene definita come *“intentional infliction of severe pain or suffering with the aim [...] of obtaining information, inflicting punishment or intimidating”*¹⁰⁷.

Il termine degradante, invece, fa riferimento ai casi in cui venga tenuto un comportamento che suscita nelle vittime *“feelings of fear, anguish and inferiority capable of humiliating and debasing them”*, indipendentemente dall'intenzione di chi agisce¹⁰⁸.

Il carattere inumano di un trattamento o di una pena, infine, sussiste qualora *“it was premeditated, was applied for hours at a stretch and caused either actual bodily injury or intense physical and mental suffering”*¹⁰⁹.

Si riporta, come esempio, la posizione assunta dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sul caso di un richiedente il quale, essendo stato vittima di un'aggressione in Belgio, necessitava di cure specialistiche, cui non poteva sottoporsi nel proprio Paese di origine. La sua domanda di protezione sussidiaria, tuttavia, venne rigettata dalle autorità belga.

¹⁰⁴ Corte EDU, sentenza 6 aprile 2000, *Labita c. Italia*, punto 120 e Corte EDU, sentenza 11 luglio 2006, *Jalloh c. Germania*, punto 68.

¹⁰⁵ Corte EDU, sentenza 6 aprile 2000, *Labita c. Italia*, punto 120

¹⁰⁶ L'analisi svolta in questo elaborato circa queste definizioni sarà breve. Per un esame esauriente dell'andamento della giurisprudenza sul tema, si rimanda a: M. FORNARI, *La Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*, in L. PINESCHI, *op. cit.*, p. 571 ss. e V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2019, parte V, par. IX.

¹⁰⁷ Si veda, ad es. Corte EDU, sent. 7 aprile 2015, *Cestaro v. Italy*, punto 171; Corte EDU, sent. 13 dicembre 2012, *El-Masri v. Macedonia*, punto 205 ss. La Corte EDU successivamente ha ritenuto necessario abbassare la soglia del grado di sofferenza della vittima, rendendo più facile il giudizio circa questi trattamenti: si veda Corte EDU, sent. 28 luglio 1999, *Selmouni v. France*, punto 101. Si rimanda, inoltre, alla casistica elencata nelle decisioni e nei rapporti del Comitato europeo contro la tortura, reperibile sul sito <http://www.cpt.coe.int>.

¹⁰⁸ Corte EDU, sent. 16 dicembre 1999, *V. v. the United Kingdom*, punto 71; Corte EDU, sent. 28 settembre 2015, *Bouyid v. Belgium*, punti 81-90 e 100-113. Si veda, tra le altre, la sent. della Corte EDU, 16 dicembre 1997, *Raninen v. Finland*, punto 55, in cui la Corte aggiunge che, al fine di definire un trattamento o una pena come degradanti, il loro scopo deve essere quello di *“to humiliate and debase the person concerned and whether, as far as the consequences are concerned, it adversely affected his or her personality in a manner incompatible with Article 3”*, segnalando che la pubblicità di un tale trattamento può essere ritenuta un fattore rilevante.

¹⁰⁹ Corte EDU, sent. 6 aprile 2000, *Labita v. Italy*, punto 120; Corte EDU, sent. 26 luglio 2007, *Georgiev v. Bulgaria*, punto 53.

La Corte stabilì, in quel caso, che il “grave danno” deve derivare da un comportamento intenzionale dello Stato – in questo caso dalla privazione intenzionale di assistenza sanitaria – non essendo sufficiente che esso sia “*simply [be] the result of general shortcomings in the health system of the country of origin*”¹¹⁰.

Dunque, qualora la tortura o i trattamenti inumani e degradanti siano dettati dai motivi di persecuzione di cui all’art. 10 della Direttiva, al richiedente verrà riconosciuto lo *status* di rifugiato, al contrario, se il grave danno è determinato dal rischio effettivo per il richiedente di subire comportamenti vietati dall’art. 3 CEDU, svincolati dai motivi di persecuzione, al richiedente verrà riconosciuto lo *status* di protezione sussidiaria.

c) Serious and individual threat to a civilian’s life or person by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict

Questa disposizione viene considerata la più innovativa – e inizialmente problematica – per ciò che concerne il riconoscimento della protezione internazionale.

Affinché una domanda di protezione possa concludersi con la concessione della protezione sussidiaria ex lett. c), art. 15, Dir. Qualifiche, è necessario che nel Paese di origine del richiedente sia in atto un conflitto armato, interno o internazionale, che causi una violenza indiscriminata ad un livello talmente elevato, da comportare una minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona di un civile, esclusivamente a causa del suo trovarsi sul territorio¹¹¹.

Il contributo della Corte di Giustizia fu rilevante, inoltre, in merito alla definizione di “conflitto armato”, il quale esiste qualora “*a State’s armed forces confront one or more armed groups or if two or more armed groups confront each other*”, sottolineando che non è necessario che il conflitto venga identificato come “*armed conflict not of an international character*” dal diritto internazionale umanitario, né sarebbe necessario procedere alla

¹¹⁰ CGUE, sent. 18 dicembre 2014, *M’Bodj*, causa C-542/13, punti 33, 35 e 36.

¹¹¹ La Corte, nella celebre sentenza 17 febbraio 2009, *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, causa C-465/07, stabilisce infatti che il termine “individuale” faccia riferimento al rischio dell’individuo di subire un grave danno “*irrespective of their identity, where the degree of indiscriminate violence characterising the armed conflict taking place – assessed by the competent national authorities before which an application for subsidiary protection is made, or by the courts of a Member State to which a decision refusing such an application is referred – reaches such a high level that substantial grounds are shown for believing that a civilian, returned to the relevant country or, as the case may be, to the relevant region, would, solely on account of his presence on the territory of that country or region, face a real risk of being subject to the serious threat referred in Article 15(c) of the Directive*”. Dunque, per ciò che attiene all’onere della prova “*the more the applicant is able to show that he is specifically affected by reason of factors particular to his personal circumstances, the lower the level of indiscriminate violence required for him to be eligible for subsidiary protection*” (punti 35 e 39).

valutazione dell'intensità degli scontri armati, del livello di organizzazione o della durata del conflitto¹¹².

Anche per quanto riguarda la protezione sussidiaria è sancito, a norma dell'art. 18, l'obbligo per le autorità accertanti di riconoscere il relativo *status*, eccetto quando intervengano le cause di revoca, cessazione o mancato rinnovo dettate dall'art. 19.

L'art. 17 è, infine, la norma all'interno della quale vengono descritte le cause di esclusione dal beneficio della protezione sussidiaria e si verificano nel caso in cui ricorra fondato motivo per ritenere che la persona abbia compiuto – ovvero istigato o concorso – i medesimi atti previsti dalle lettere a) e c) del secondo paragrafo dell'art. 12. La norma in esame, inoltre, prevede l'esclusione dalla protezione sussidiaria in ulteriori due situazioni, ovvero: se sussistono fondati motivi per ritenere che la persona abbia commesso un reato grave (b)¹¹³ ovvero rappresenti un pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato in cui si trova (c).

Ulteriore aggiunta rispetto alle clausole di esclusione dal riconoscimento dello *status* di rifugiato, deriva dal terzo paragrafo dell'art. 17, ai sensi del quale gli Stati possono rigettare la domanda di protezione sussidiaria qualora il richiedente *“prior to his or her admission to the Member State concerned, has committed one or more crimes outside the scope of paragraph 1 which would be punishable by imprisonment, had they been committed in the Member State concerned, and if he or she left his or her country of origin solely in order to avoid sanctions resulting from those crimes”*.

2.2.2.3. Il contenuto della protezione internazionale

Il Capo VII della Direttiva Qualifiche è dedicato al contenuto della protezione internazionale, ovvero ai diritti che vengono riconosciuti tanto ai titolari dello *status* di rifugiato, quanto ai titolari dello *status* di protezione sussidiaria¹¹⁴.

Nell'applicare la disciplina contenuta nel capo VII gli Stati membri, inoltre, devono tenere conto delle situazioni particolarmente vulnerabili in cui versano alcune categorie di

¹¹² CGUE, sent. 30 gennaio 2014, *Diakité*, causa C-285/12, punto 35.

¹¹³ Si noti che la lettera dell'art. 17, lett. b) non richiede che il reato grave sia stato commesso al di fuori del Paese di accoglienza.

¹¹⁴ Senza che da ciò derivi un pregiudizio per i diritti sanciti dalla Convenzione di Ginevra (art. 20, par. 1 Dir. Qualifiche).

individui¹¹⁵. Le eccezioni al cd. principio di assimilazione¹¹⁶ di trattamento dei beneficiari dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria sono dettate dall'art. 24, in relazione alla durata del permesso di soggiorno e dall'art. 29, par. 2, per ciò che concerne l'assistenza sociale. Ai sensi dell'art. 24, infatti, ai rifugiati – e ai loro familiari – deve essere rilasciato un permesso di soggiorno valido per un periodo di almeno tre anni e rinnovabile, mentre per i beneficiari di protezione sussidiaria – e i loro familiari – il permesso di soggiornare sul territorio dello Stato membro avrà la durata minima di almeno un anno.

Inoltre, gli Stati membri possono adottare una disciplina nazionale che limiti l'accesso all'assistenza sociale per i beneficiari di protezione sussidiaria alle sole prestazioni essenziali, le quali devono essere offerte “*at the same level and under the same eligibility conditions as nationals*”.

La tutela più importante che viene garantita ai titolari di protezione internazionale è il divieto di *refoulement*, il quale viene sancito dall'art. 21.

Ulteriori obblighi previsti per gli Stati membri concernono:

- le informazioni che essi sono tenuti a fornire ai richiedenti “*as soon as possible after refugee status or subsidiary protection status has been granted*”, circa i loro diritti e obblighi (art. 22);
- il mantenimento dell'unità del nucleo familiare, ammettendo ai beneficiari dettati dagli articoli 24-35 anche i familiari dei beneficiari dei due *status* previsti dalla Direttiva (art. 23);
- il riconoscimento di documenti di viaggio che permettano ai titolari di protezione internazionale di viaggiare al di fuori del loro territorio, se non ricorrono “*compelling reasons of national security or public order otherwise require*” (art. 25);
- il riconoscimento del diritto di accesso all'occupazione dipendente e autonoma, pubblica e privata, nonché alle attività correlate (art. 26), al sistema scolastico e di istruzione (art. 27) e alle procedure di riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli stranieri (art. 28);

¹¹⁵ Si tratta dei minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime di tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici e le persone che sono state vittime di tortura, stupro o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale (art. 20, par. 3). Un regime di particolare favore viene concesso ai rifugiati minori di età non accompagnati dall'art. 31 Dir. Qualifiche. Per approfondimenti si rimanda a G. MORGESE, *op. cit.*, p. 271 e S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, p. 88 ss.

¹¹⁶ Cfr. S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, p. 81.

- la garanzia del diritto di ottenere un'adeguata assistenza sanitaria (art. 30) e l'alloggio *"under equivalent conditions"* rispetto ai loro cittadini (art. 32);
- la libertà di circolazione nel territorio nazionale (art. 33);
- la garanzia dell'accesso a programmi di integrazione (art. 34) e dell'assistenza per coloro che desiderano rimpatriare (art. 35).

Il quadro della protezione internazionale esaminato sino ad ora, tuttavia, non è esaustivo.

L'art. 3 della Direttiva Qualifiche, infatti, autorizza gli Stati membri ad adottare una disciplina più favorevole, applicabile ai due *status* appena esaminati, dal punto di vista sia soggettivo sia oggettivo – ampliando le categorie dei soggetti aventi titolo a beneficiarne e i diritti riconosciuti loro. Un limite a questa disposizione proviene dal principio di compatibilità¹¹⁷ della disciplina più favorevole rispetto alle disposizioni della Direttiva Qualifiche.

Una significativa innovazione deriva, inoltre, dal considerando n. 15 della Direttiva, il quale sancisce che la stessa non debba venire applicata nei confronti degli stranieri *"who are allowed to remain in the territories of the Member States for reasons not due to a need for international protection but on a discretionary basis on compassionate or humanitarian grounds"*, concedendo dunque agli Stati membri la possibilità di prevedere una protezione complementare di origine nazionale – e dettata da motivi umanitari – nei confronti di coloro che soddisfano i requisiti appena citati¹¹⁸.

¹¹⁷ A titolo esemplificativo si segnala la posizione assunta dalla CGUE, nella sent. 9 novembre 2010, *B e D*, Cause riunite C-57/09 e C-101/09, par. 115, circa la non compatibilità di una norma nazionale che permetta di beneficiare dello *status* di rifugiato ad un cittadino che soddisfa le condizioni di esclusione da tale protezione, previste dall'art. 12, n.2. Altra situazione di incompatibilità era stata sancita dalla Corte nella sentenza 18 dicembre 2014, *M'Bodj*, cit., par. 43-44.

¹¹⁸ Si segnala il sistema previsto dall'Italia per ciò che riguarda la protezione "umanitaria". In data 22 ottobre 2020 è entrato in vigore il D.L. n. 130/2020, convertito con modifiche nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, che ha modificato il testo dell'art. 5 comma 6 del Testo Unico Immigrazione, ripristinando il principio del rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali originariamente espresso e poi eliminato dal D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modifiche nella legge 1° dicembre 2018, n. 132. Il testo sostituito dal D.L. 130/2020, convertito in legge 173/2020 sancisce che: *"Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano"*. Tale previsione assicura una forma di tutela per tutte le ipotesi di lesione dei diritti inviolabili della persona umana che, pur non potendo fondare la concessione della protezione internazionale, siano tuttavia idonee a condizionare in maniera considerevole, in senso negativo, la vita dell'individuo e le sue aspettative e prerogative individuali. La novella legislativa ha modificato l'art. 19 del D. Lgs. 286/1998, estendendo l'ambito di applicazione del divieto di espulsione ai casi in cui il cittadino straniero rischi di essere sottoposto a tortura ovvero a trattamenti inumani o degradanti, ampliando le ipotesi di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale anche ai casi in cui l'allontanamento dal territorio nazionale possa comportare la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare della persona, ovvero ai casi in cui ricorrano gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie, fatte salve ragioni di sicurezza nazionale, ovvero di ordine e sicurezza pubblica.

Anche in questo ambito la Corte di Giustizia è intervenuta stabilendo un limite alla discrezionalità degli Stati membri, ai sensi del quale “*that other kind of protection which Member States have discretion to grant must not, however, be confused with refugee status within the meaning of Directive*”. Gli Stati, dunque, devono vagliare la disciplina della protezione nazionale, affinché la stessa “*does not entail a risk of confusion with refugee status within the meaning of the directive*”¹¹⁹.

3. I profili procedurali per il riconoscimento della protezione internazionale

Concluso l’esame della disciplina internazionale ed europea relativa ai requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale e ai diritti e obblighi da essa discendenti, è necessario vagliare gli strumenti predisposti per regolare la procedura applicabile a tale scopo.

Si deve sin da subito anticipare che a livello internazionale non è mai stato adottato alcun atto che prevedesse un sistema comune di procedura, al contrario di ciò che avvenne in ambiti regionali, come in Unione Europea, attraverso l’emanazione della cd. Direttiva Procedure.

La Convenzione di Ginevra, nonostante sia, come detto, lo strumento più rilevante in materia, non contiene alcun riferimento circa la procedura, lasciando agli Stati piena discrezionalità al riguardo, tenendo conto della loro struttura costituzionale e amministrativa¹²⁰.

A causa dell’assenza di una disciplina derivante da atti vincolanti, le procedure adottate dagli Stati, infatti, variano in maniera consistente. Alcuni ordinamenti, così, prevedono procedure specifiche a tale scopo, al contrario, in altre parti del mondo la questione dello *status* di rifugiato viene considerata all’interno del quadro generale definito per le procedure di ammissione degli stranieri. In altri Paesi, ancora, detto *status* è determinato in base ad accordi informali o *ad hoc* per scopi specifici, come il rilascio di documenti di viaggio¹²¹.

Sin da subito l’UNHCR evidenzia¹²² l’urgenza dell’adozione, da parte degli Stati, di un quadro normativo inerente alle procedure di riconoscimento dello *status* di rifugiato che rispettasse requisiti essenziali, riconoscendo l’improbabilità dell’adozione di una procedura identica a livello internazionale.

¹¹⁹ CGUE, sent. 9 novembre 2010, *B e D*, cit., par. 119-120.

¹²⁰ Cfr. N. MORANDI, P. BONETTI (a cura di), *Lo status di rifugiato. Scheda pratica*, in Asgi.it, 5 febbraio 2013.

¹²¹ Cfr. UNHCR, *Handbook*, cit., par. 191.

¹²² Come si evince dalla conclusione del Comitato esecutivo dell’UNHCR, *Determination of Refugee Status No. 8 (XXVIII)*, del 12 ottobre 1977.

3.1. Il diritto al *due process of law* e l'*handbook* di UNHCR

Nel 1970 UNHCR diede vita allo strumento che funge da modello per gli Stati parti della Convenzione di Ginevra, al fine di adottare una normativa in materia di procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato per il rispetto dei diritti essenziali dei richiedenti.

Innanzitutto, bisogna sottolineare l'importanza attribuita al principio del *due process of law*¹²³ anche in materia di asilo. Il rilievo, dal punto di vista dei diritti umani, che ricopre l'intero sistema della protezione internazionale è inestimabile: non si dimentichi mai che una decisione sbagliata, ovvero assunta svolgendo superficiali attività di accertamento, può costare la vita o la libertà di una persona.

Al riguardo, anche la Commissione Americana dei diritti umani ha numerose volte ribadito che, viste le peculiarità che caratterizzano la posizione del rifugiato e visti gli effetti che il riconoscimento o il diniego della relativa protezione possono scaturire, è necessario che l'esame delle domande venga svolto "*through impartial and adequate procedures, in accordance with due process*"¹²⁴.

È necessario, dunque, che vengano rispettati i diritti essenziali del richiedente asilo, senza che l'esito – positivo o negativo – della domanda comporti una deroga a tale principio. Come già ribadito, infatti, non è la decisione delle autorità accertanti a stabilire che una persona è un rifugiato, avendo la stessa valore meramente dichiarativo.

Il principio del *due process of law* deve essere rispettato, dunque, tanto nei procedimenti amministrativi, quanto in quelli giurisdizionali, eventualmente avviati avverso la decisione degli organi amministrativi.

Anche l'UNHCR ha ribadito in numerose occasioni l'essenzialità di questo principio, stabilendo che le domande di protezione internazionale devono essere elaborate "*on a non-discriminatory basis pursuant to transparent and fair procedures, and in the most timely and efficient manner possible*", al fine di garantire che i rifugiati e le altre persone che hanno

¹²³ Sul tema si vedano le conclusioni del Comitato esecutivo dell'UNHCR: Conclusion No. 81 (XLVIII) "*General*" (1997), par. (h); Conclusion No. 82 (XLVIII), "*Safeguarding Asylum*" (1997), par. (d), iii; Conclusion No. 85 (XLIX), "*International Protection*" (1998), par. (q); Conclusion No. 99 (LV), "*General Conclusion on International Protection*" (2004), par. (l). Sul tema, si veda, inoltre, F. CHERUBINI, op. cit. p. 60 ss., il quale afferma che: "*sulla natura di tale procedura non vi sono molti dubbi, tanto nella prassi quanto (soprattutto) in dottrina: l'accertamento dello status deve, infatti, scaturire da una procedura che rispetti i canoni del due process of law, in quanto lo Stato deve mettersi nelle condizioni di avere tutte le informazioni necessarie per rispettare il divieto di refoulement e, dunque, per giustificare l'eventuale allontanamento*".

¹²⁴ IACHR, *Report on Terrorism and Human Rights*, OAS/Ser.L/V/II.116, 22 ottobre 2002, par. 391.

diritto di beneficiare della protezione a norma del diritto internazionale o nazionale, siano identificati e ricevano protezione¹²⁵.

La determinazione di una procedura legittima per il riconoscimento dello *status* di rifugiato è essenziale, in quanto garantisce il godimento effettivo dei diritti e dei benefici derivanti dallo *status*.

A tal fine era necessario fissare alcuni criteri specifici cui gli Stati avrebbero dovuto adeguarsi nell'adozione delle procedure.

Fu grazie alla preziosa e attenta attività dell'UNHCR¹²⁶ che, nel 1979, il vuoto internazionale in materia di procedura venne colmato, attraverso la pubblicazione dell'“*Handbook on procedures and criteria for determining refugee status*”¹²⁷, concepito come una guida pratica utile per gli organi che hanno il compito di determinare l'attribuzione dello *status* di rifugiato. Nel corso degli anni, precisamente dal 2002 al 2017, vennero pubblicate, inoltre, alcune specifiche linee guida sulla protezione internazionale, che permisero di completare e aggiornare il manuale¹²⁸.

Ai fini che interessano il presente elaborato, dunque, verrà descritto ciascun criterio stabilito dall'Alto Commissariato, anche allo scopo di comprendere al meglio la disciplina dettata dalla Direttiva Procedure dell'Unione Europea.

È bene innanzitutto ricordare che il primo responsabile della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato – e di qualunque altra forma di protezione – è lo Stato competente¹²⁹ in cui il richiedente ha presentato la domanda.

¹²⁵ Executive Committee of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *General Conclusion on International Protection* No. 71 (XLIV), 1993, par. (i). Si veda, inoltre, UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate*, 26 agosto 2020, p. 15.

¹²⁶ L'importanza dell'UNHCR in materia di protezione internazionale è già stata ribadita in precedenza. In questo contesto è bene, tuttavia, sottolineare che il ruolo fondamentale che esso ricopre, ha permesso di attribuire a quest'ultimo il compito di collaborare all'attività di esame delle domande di protezione internazionale. In numerosi Paesi, infatti, all'interno degli organi accertanti, viene prevista la presenza di funzionari dell'Alto Commissariato, essendo la loro preparazione estremamente accurata in materia. Così, ad esempio, accade in Italia, dove all'interno delle Commissioni territoriali, organi amministrativi preposti all'esame delle domande di protezione internazionale, oltre ad un “*funzionario della carriera prefettizia, con funzioni di presidente, [...] e dai funzionari amministrativi con compiti istruttori assegnati alla medesima Commissione*” è prevista la presenza di “*un esperto in materia di protezione internazionale e di tutela dei diritti umani designato dall'UNHCR*” (art. 4 comma 3 del D. Lgs. 25/2008, come modificato dal D. Lgs. 220/2017), il quale svolge la funzione di “*ascertain whether the person concerned should be protected, assisted or, sometimes, resettled to another country, or to give governments advice on refugee status*” (UNHCR, *Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee*, 1° settembre 2005).

¹²⁷ UNHCR, *Handbook*, cit., in particolare, si vedano i paragrafi da 195-205.

¹²⁸ UNHCR ne suggerisce, infatti, la lettura in combinato disposto (Cfr. UNHCR, *Handbook*, cit., Foreword). È possibile trovare numerosi altri strumenti prodotti dall'Alto Commissariato in tema di “*Refugee Status Determination*” online, al sito internet <https://www.refworld.org/rsd.html>, gestito dall'UNHCR.

¹²⁹ La cui identificazione deriva dalle norme previste dai vari sistemi regionali.

Si ricorda che, per gli Stati che hanno sottoscritto la Convenzione di Ginevra, l'esame della domanda e la concessione della protezione internazionale a coloro che soddisfano i requisiti ivi previsti, deve svolgersi nel rispetto del principio del *non-refoulement*¹³⁰.

Autorevole dottrina, infatti, ribadisce il legame che lega il divieto di respingimento e la tutela di una *fair procedure*, sostenendo l'obbligo degli Stati di permettere allo straniero di entrare e permanere nel loro territorio nelle more dello svolgimento dell'esame della domanda di protezione “*per quanto necessario all'espletamento della procedura corredata delle necessarie garanzie giurisdizionali*”¹³¹.

All'interno di ogni Stato viene, poi, stabilita la competenza di una certa autorità o istituzione per lo svolgimento dell'esame della domanda, nonché la sua composizione.

Anche l'UNHCR, come previsto dal par. 8 dello Statuto e dall'art. 35 della Convenzione di Ginevra, è responsabile di vigilare sull'applicazione, da parte degli Stati, tanto dei criteri quanto delle procedure, intervenendo quando necessario anche per conto dei richiedenti.

Per quanto attiene la procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato, da alcuni ordinamenti è previsto che i funzionari dell'Alto Commissariato possano – o debbano – collaborare¹³² con le autorità accertanti, svolgendo diverse funzioni, quali:

*“Preparing a case for consideration by the national eligibility authority (e.g. registration, preliminary interview, file preparation, presentation to the national authority); Voting on the asylum application or participating as an observer/advisor at the first-instance stage; Voting on the asylum application or participating as an observer/advisor at the appeal or review stage; Reviewing inadmissibility or rejection decisions of applicants who are due to be expelled”*¹³³.

¹³⁰ Si veda F. CHERUBINI, *op. cit.*, p. 3. Cherubini afferma, così, che: “*pur in presenza di ampi spazi di manovra concessi agli Stati in merito alla procedura di accertamento, e pur in assenza in capo all'ACNUR di una funzione “nomofilattica”, obbligatoria per gli Stati, delle norme della Convenzione, capace di annullare o, quantomeno, di colmare l'ampio margine interpretativo cui esse prestano il fianco, sugli stessi Stati discendono una serie di obblighi, sia di natura procedurale, sia di natura sostanziale, volti a tutelare dall'arbitrio la posizione di chi è un rifugiato già prima che lo si riconosca tale. Siffatti obblighi derivano principalmente, ma non solo, dall'art. 33 della Convenzione*”.

¹³¹ F. SALERNO, *L'obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto d'asilo*, Milano, 2011 p. 9. Si insiste sull'importanza dell'aspetto procedurale anche in G. S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International law*, 3 ed., Oxford, 2007, p. 529 ss.

¹³² Eccezione al compito di “osservatore o consigliere” dei funzionari dell'UNHCR, è prevista nei Paesi in cui non è stata predisposta dal legislatore una procedura – o ne è prevista una che non rispetta le previsioni della Convenzione di Ginevra – e dove i funzionari di UNHCR hanno il compito di svolgere individualmente l'esame delle domande, riconoscendo o meno lo *status* di rifugiato.

¹³³ Cfr. UNHCR, *UNHCR Protection Training Manual for European Border and Entry Officials*. Session 3, Annex 2. *Who is a refugee?*, punto 2, (<https://www.unhcr.org/4d944d089.pdf>).

Ma quali sono, dunque, le previsioni dettate dall'UNHCR all'interno dell'*Handbook* e degli altri documenti emanati nel corso degli anni del suo mandato?

Prima di addentrarsi nell'analisi, conviene sottolineare un rilievo essenziale che riguarda l'intero sistema di protezione internazionale, il quale deve essere sempre tenuto presente da coloro che trattano tale materia sotto ogni aspetto.

I richiedenti asilo, infatti, si trovano solitamente in una situazione particolarmente delicata, sia per quanto attiene alle condizioni di vita in cui sono costretti a vivere, sia per i danni psicologici da queste causati. Essendo giunti in un Paese straniero, essi possono quindi sentirsi in soggezione o in difficoltà al momento dell'audizione davanti alle autorità: anche per questo motivo, quindi, potrebbero non essere in grado di fornire prove sufficienti per suffragare le proprie dichiarazioni; le stesse potrebbero essere vaghe e poco circostanziate; ancora il richiedente potrebbe porre a fondamento della propria domanda di protezione internazionale due *claim* diversi, a seconda del momento in cui rende le proprie dichiarazioni¹³⁴.

Per questi e per altri innumerevoli motivi, è necessario predisporre un sistema comune di protezione internazionale che miri a tutelare i richiedenti, tenendo conto delle loro fragilità.

Il manuale dell'UNHCR descrive i requisiti¹³⁵ che devono essere soddisfatti dagli operatori e dai richiedenti, durante l'esame della domanda di protezione internazionale, al fine di garantire il rispetto della *fair procedure*.

¹³⁴ È l'UNHCR, tra gli altri, a sostenere con forza l'importanza di questi concetti: *"Facts which need to be proved" are those which concern the background and personal experiences of the applicant which purportedly have given rise to fear of persecution and the resultant unwillingness to avail himself/herself of the protection of the country of origin. (...) there is no necessity for the adjudicator to have to be fully convinced of the truth of each and every factual assertion made by the applicant. The adjudicator needs to decide if, based on the evidence provided as well as the veracity of the applicant's statements, it is likely that the claim of that applicant is credible. Obviously the applicant has the duty to tell the truth. In saying this though, consideration should also be given to the fact that, due to the applicant's traumatic experiences, he/she may not speak freely; or that due to time lapse or the intensity of past events, the applicant may not be able to remember all factual details or to recount them accurately or may confuse them; thus he/she may be vague or inaccurate in providing detailed facts. Inability to remember or provide all dates or minor details, as well as minor inconsistencies, insubstantial vagueness or incorrect statements which are not material may be taken into account in the final assessment on credibility, but should not be used as decisive factors.*" (UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 dicembre 1998, par. 8-9).

¹³⁵ Al par. 192 dell'*Handbook*: *"(i) The competent official (e.g., immigration officer or border police officer) to whom the applicant addresses himself at the border or in the territory of a Contracting State, should have clear instructions for dealing with cases which might fall within the purview of the relevant international instruments. He should be required to act in accordance with the principle of non-refoulement and to refer such cases to a higher authority. (ii) The applicant should receive the necessary guidance as to the procedure to be followed. (iii) There should be a clearly identified authority – wherever possible a single central authority – with responsibility for examining requests for refugee status and taking a decision in the first instance. (iv) The applicant should be given the necessary facilities, including the services of a competent interpreter, for submitting his case to the authorities concerned. Applicants should also be given the opportunity, of which they should be duly informed, to contact a representative of UNHCR. (v) If the applicant is recognized as a refugee,*

È innanzitutto necessario che l'autorità nazionale competente a ricevere la domanda, chiaramente identificata dal legislatore, abbia ricevuto una formazione puntuale e specializzata in materia¹³⁶, dovendosi ritenere fondamentale che sia a conoscenza di tutte le previsioni cui deve attenersi, anche – ma soprattutto – al fine di rispettare il divieto di respingimento.

Chiare informazioni circa la procedura¹³⁷ da seguire devono essere fornite anche al richiedente, al quale deve essere concessa la possibilità, qualora lo ritenga necessario, di affidarsi ad un interprete e ad un funzionario di UNHCR, per sottoporre il proprio *claim* alle autorità.

Al termine della procedura di esame della domanda, qualora le autorità abbiano deciso nel senso di concedere una forma di protezione internazionale, devono adeguatamente informare il richiedente, fornendogli la documentazione che attesti tale decisione.

Nel caso in cui, al contrario, la domanda di protezione venga rigettata, gli Stati hanno l'obbligo di informare debitamente il richiedente, anche con riferimento ai termini entro cui eventualmente proporre ricorso¹³⁸, chiedendo il riesame della domanda, diritto considerato imprescindibile.

he should be informed accordingly and issued with documentation certifying his refugee status. (vi) If the applicant is not recognized, he should be given a reasonable time to appeal for a formal reconsideration of the decision, either to the same or to a different authority, whether administrative or judicial, according to the prevailing stem. (vii) The applicant should be permitted to remain in the country pending a decision on his initial request by the competent authority referred to in paragraph (iii) above, unless it has been established by that authority that his request is clearly abusive. He should also be permitted to remain in the country while an appeal to a higher administrative authority or to the courts is pending". Gli stessi requisiti erano stati dettati nel documento dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite: "Official Records of the General Assembly", Thirty second Session, Supplement No. 12 (A/32/12/Add.1), par. 53 (6) (e), oltre che dal Comitato esecutivo dell'UNHCR, nella Conclusione n. 8 (XXVIII), "Determination of refugee status" (1977), par. (e) e ribaditi dallo stesso numerose volte. Si veda, ad esempio, UNHCR, *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, EC/GC/01/12, 31 May 2001, par. 4-5; Executive Committee, Conclusion No. 81 (XLVIII) "General" (1997), par. (h); Conclusion No. 82 (XLVIII), "Safeguarding Asylum" (1997), par. (d), (iii); Conclusion No. 85 (XLIX), "International Protection" (1998), par. (q); Conclusion No. 99 (LV), "General Conclusion on International Protection" (2004), par. (l).

¹³⁶ I funzionari che compongono gli organi accertanti devono essere a conoscenza anche delle migliori tecniche di intervista fondate su elementi interculturali, oltre che spesso coadiuvate dall'intervento di un interprete. Unhcr osserva come sia determinante la preparazione delle autorità in merito alle condizioni di "women, asylum-seeking children or applicants who are survivors of sexual abuse, torture or other traumatizing events" (UNHCR, *Self-Study Module 2*, cit., punto 5.2.2).

¹³⁷ Circa le caratteristiche delle procedure da seguire, UNHCR suggerisce che le stesse siano "fair, non-discriminatory and appropriate to the nature of asylum claims. These procedures must permit a full inquiry to establish the facts and decide on the merits of the applicant's claim. In many cases, a single procedure to assess the claims of all those seeking refugee status or other forms of protection may be the most efficient and effective means of identifying those in need of international protection". (UNHCR, *Self-Study Module 2*, cit., punto 5.2.1).

¹³⁸ È seguendo l'ordinamento del singolo Stato che viene stabilito se l'autorità cui fare appello, chiedendo il riesame della domanda, sia la medesima che la ha rigettata, ovvero una differente, amministrativa o giurisdizionale.

Il requisito predisposto dall'UNHCR che più di tutti garantisce il rispetto del divieto di *refoulement* è indicato nel punto VII, a norma del quale, nelle more della procedura di decisione gli Stati devono permettere al richiedete *“to remain in the country pending a decision on his initial request by the competent authority referred to in paragraph (iii) above, unless it has been established by that authority that his request is clearly abusive”*. Lo stesso diritto deve essere garantito durante la pendenza dell'eventuale giudizio derivante dal ricorso contro la decisione emessa dall'autorità accertante.

Oltre ai requisiti appena riportati, vengono descritti anche i comportamenti che devono osservare sia le autorità sia i richiedenti, affinché la procedura di riconoscimento si svolga secondo la logica del *due process of law*, ovvero:

“The applicant should:

- *Tell the truth and assist the examiner to the full in establishing the facts of his case:* oltre all'onere di dire la verità, dunque, è compito esclusivamente del richiedente evidenziare quali siano i fatti specifici che egli stesso pone alla base del suo *claim*.
- *Make an effort to support his statements by any available evidence and give a satisfactory explanation for any lack of evidence. If necessary he must make an effort to procure additional evidence:* in relazione allo sforzo che il richiedente deve impiegare al fine di supportare le sue dichiarazioni con elementi probatori, è bene sottolineare che se gli elementi forniti dal richiedente non dovessero risultare esaustivi, attuali o pertinenti, è necessario che l'autorità cooperi attivamente con il richiedente, per consentirgli di individuare le prove necessarie per suffragare la sua domanda. Peraltro, uno Stato membro riveste una posizione più adeguata del richiedente per l'accesso a determinati tipi di documenti¹³⁹.

¹³⁹ Cfr., tra le altre, CGUE, sentenza del 22 novembre 2012, *M. M.*, causa C-277/11, punti 65-66: *“although it is generally for the applicant to submit all elements needed to substantiate the application, the fact remains that it is the duty of the Member State to cooperate with the applicant at the stage of determining the relevant elements of that application. This requirement that the Member State cooperate therefore means, in practical terms, that if, for any reason whatsoever, the elements provided by an applicant for international protection are not complete, up to date or relevant, it is necessary for the Member State concerned to cooperate actively with the applicant, at that stage of the procedure, so that all the elements needed to substantiate the application may be assembled. A Member State may also be better placed than an applicant to gain access to certain types of documents”*. Sul punto si veda anche M. FLAMINI, *Il dovere di cooperazione istruttoria nel procedimento di protezione internazionale: il punto di vista del giudice di merito*, in *Questione Giustizia*, fascicolo 3/2020. Martina Flamini, in relazione al dovere di cooperazione del giudice di primo grado, nei procedimenti derivanti dal ricorso contro la decisione della Commissione territoriale, afferma che: *“Tale dovere di cooperazione si sostanzia, ad esempio, nell'obbligo, sancito dall'art. 10, comma 3, lett. b, direttiva procedure, di mettere a disposizione del personale incaricato di esaminare le domande informazioni precise e aggiornate provenienti dall'Easo, dall'Unhcr e da organizzazioni internazionali per la tutela dei diritti umani circa la situazione generale nel Paese d'origine dei richiedenti e, all'occorrenza, dei Paesi in cui hanno transitato. Spetterà*

- *Supply all pertinent information concerning himself and his past experience in as much detail as is necessary to enable the examiner to establish the relevant facts. He should be asked to give a coherent explanation of all the reasons invoked in support of his application for refugee status and he should answer any questions put to him.*

The examiner should:

- *Ensure that the applicant presents his case as fully as possible and with all available evidence: l'onere della prova spetta al richiedente, ma l'autorità accertante potrebbe, qualora lo ritenesse necessario e possibile, sincerarsi che il richiedente sia nella condizione di poter compiere il maggiore sforzo per la ricerca delle prove.*
- *Assess the applicant's credibility and evaluate the evidence (if necessary giving the applicant the benefit of the doubt), in order to establish the objective and the subjective elements of the case: se il narrato del richiedente appare credibile, ma lo stesso non è suffragato da elementi di prova validi, potrebbe venire concesso al richiedente il beneficio del dubbio, tranne in caso di eventuali ragioni contrarie, che devono essere adeguatamente motivate.*
- *Relate these elements to the relevant criteria of the 1951 Convention, in order to arrive at a correct conclusion as to the applicant's refugee status (oppure con altre fonti relative alle forme di protezione minore: protezione sussidiaria e protezione nazionale qualora venga prevista dallo Stato).*

Come si nota, dunque, il momento più importante dell'intera procedura è quello che vede le autorità e il richiedente coinvolti nell'attività diretta a stabilire i fatti rilevanti del caso, ovvero i motivi posti a fondamento della domanda stessa, i quali, come detto, devono venire evidenziati principalmente dal richiedente, spettando poi all'autorità l'arduo compito di valutarne la credibilità¹⁴⁰, trattando ogni caso in maniera distinta e secondo "a spirit of justice", evitando qualunque possibile condizionamento.

All'interno del manuale, l'Alto Commissariato suggerisce un metodo di raccolta delle prime informazioni basilari fornite dal richiedente, ovvero la compilazione di un questionario,

dunque all'amministrazione, prima, e al giudice, poi, fare riferimento anche di propria iniziativa a informazioni relative ai Paesi d'origine affidabili e aggiornate".

¹⁴⁰ La valutazione di credibilità rappresenta il momento più arduo dell'esame della domanda. Per questo motivo, all'interno di questo elaborato, verrà dedicato il Capitolo Secondo esclusivamente a questa attività.

segnalando, tuttavia, la necessità¹⁴¹ di sostenere un colloquio¹⁴² – ovvero, se necessario, più di uno – con il richiedente, allo scopo di approfondire gli aspetti cruciali e personali della narrazione dei motivi posti alla base della domanda.

Perché il colloquio venga condotto nel rispetto dei diritti del richiedente, è necessario che la narrazione dello stesso venga trattata in modo totalmente confidenziale e che lo stesso sia informato al riguardo. Durante l'intervista, il richiedente deve avere la possibilità di spiegare approfonditamente ogni elemento della sua storia, fornendo anche ogni prova utile.

In aggiunta ai principi appena descritti, si deve sottolineare che il ruolo dell'organo accertante non si sostanzia solo in quello di mero esaminatore, essendo invece determinante la sua preparazione e formazione, sia in relazione alla situazione oggettiva del Paese di origine, sia con riguardo a temi rilevanti di *common knowledge*.

Infine, l'UNCHR ha ribadito che i propri funzionari che si occupano di supervisionare le procedure all'interno degli Stati, dovrebbero sviluppare, cooperando con le autorità, alcune procedure speciali volte all'esame di quelle domande di protezione internazionale che presentano delle peculiarità.

Ad esempio, una procedura accelerata dovrebbe essere adottata¹⁴³:

- Quando i richiedenti abbiano bisogni speciali e urgenti¹⁴⁴;

¹⁴¹ Sulla scorta di questa conclusione dell'UNCHR, ad esempio, il legislatore italiano, recependo la Direttiva Procedure dell'Unione Europea, ha previsto l'obbligo per le Commissioni Territoriali di disporre l'audizione dell'interessato, comunicandoglielo come prescritto dalla legge, essendo possibile la relativa omissione solo in casi tassativi.

¹⁴² Cfr. UNHCR, *Handbook*, cit., par. 200. Con riguardo al diritto del richiedente ad essere ascoltato si veda inoltre, a titolo esemplificativo, la Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 9 febbraio 2017, *M.*, causa C-560/14.

¹⁴³ La procedura accelerata è la procedura speciale che più spesso viene utilizzata dagli Stati, come affermato da E. BENEDETTI (in *op. cit.*, p. 202), ma non conclude l'elenco delle procedure speciali che vengono indicate dall'UNHCR, tra le quali figura quella semplificata, che prevede "*the development of RSD Assessment Forms with pre-populated legal analysis and/or pre-populated country of origin information (COI), or through interviews focusing only on core issues of the claim, such as area of origin, ethnicity or religion*" allo scopo di aumentare l'efficienza della procedura, in termini temporali. La procedura speciale dovrebbe essere applicata ai casi in cui: "*a Prima Facie approach applies (si veda, per la definizione di tale termine, UNHCR, Aide-Memoire & Glossary of Case Processing Modalities, Terms and Concepts Applicable to Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate, punto II, VI) with high recognition rates (such as caseloads/profiles where a Presumption of Inclusion can be applied) and a high prevalence of similar claims, which allows for focused interviewing and/or the use of templates with pre-populated legal analysis and/or COI; with very low recognition rates and a high degree of similarity in claims, which allows for focused interviewing and/or the use of templates with pre-populated legal analysis and/or COI.*"

¹⁴⁴ L'UNHCR, per ciò che attiene a questa categoria, fornisce un elenco di casi che vi possono rientrare, sottolineando la non tassatività di quest'ultimo. Al par. 4.9.2 del documento del 2020 contenente i "*Procedural Standards for Refugee Status Determination*", si legge, dunque, che possono essere idonei ad essere esaminati tramite procedura accelerata i seguenti casi: "*Individuals who may be subject to immediate refoulement, arbitrary arrest or detention in the host country/country of asylum, or who may have other serious legal or protection needs; Survivors of torture or trauma (including survivors of gender-based violence), who are suffering from ongoing mental or physical health problems; Women who are at risk in the host country; Elderly asylum-seekers without support in the host country; Asylum-seekers with physical or intellectual disabilities or*

- Qualora le domande dei richiedenti siano manifestamente infondate o fondate¹⁴⁵.

La procedura cd. accelerata può comportare la riduzione dei tempi di attesa per l'inizio della procedura, nonché della decisione da essa derivante.

Bisogna però specificare che l'accelerazione che caratterizza queste tipologie di procedura, non deve provocare una compressione dei diritti del richiedente, nei confronti del quale deve essere disposta l'audizione e al quale deve essere in ogni caso concesso un tempo ragionevole al fine di cercare e presentare le prove necessarie, ovvero, nel caso di "secondo grado" di giudizio, di trovare un difensore per affrontare tale fase.

Il fatto che la domanda di un richiedente venga esaminata attraverso una procedura accelerata, tuttavia, non esclude che, qualora diventi evidente che la questione sia più complessa del previsto, la stessa venga trattata secondo le regole della procedura ordinaria.

Viene messo in luce, infine, un altro aspetto molto importante, secondo il quale, affinché possa venire rispettato il diritto al *due process of law*, è necessario, *ex ante*, che i richiedenti possano accedere alla procedura stessa. In altre parole, non sempre gli Stati fanno discendere dalla presentazione della domanda automaticamente il diritto del richiedente a rimanere sul territorio nazionale. Per questo motivo viene richiesto che gli Stati predispongano una disciplina volta a distinguere in modo chiaro e legittimo l'inammissibilità della domanda – che deriva da un mero esame formale – dal rigetto della stessa – derivante da un esame sul merito.

Concludendo, dunque, affinché la procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato venga svolta tutelando il diritto ad una *fair procedure*, è necessario che:

- sia prevista dagli Stati una procedura specializzata al tal fine, condotta da personale chiaramente identificato e adeguatamente formato;
- il richiedente venga sottoposto a un'audizione, svolta secondo specifici criteri, durante la quale egli deve provvedere a fornire ogni elemento del suo *claim* posto alla base della domanda;

suffering from mental health conditions without necessary support in the host country; Asylum-seekers who require urgent medical assistance; Certain child Applicants, in particular children who are unaccompanied or otherwise separated from their parents or other primary legal or customary caregivers (see § 2.8 – Child Applicants in RSD Procedures). Young adults of 18 years of age or slightly older may also have needs and vulnerabilities akin to those of child Applicants and their claims may, thus, warrant a similar approach.”.

¹⁴⁵ Per comprendere cosa si intenda per manifestamente fondato o non fondato, si rimanda a UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate*, 2020, punto 4.9 e UNCHR, *Aide-Memoire & Glossary of Case Processing Modalities, Terms and Concepts Applicable to Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, punto II, (V).

- l'esame delle domande di protezione venga svolto individualmente e in modo approfondito, nel rispetto delle garanzie e delle tutele predisposte dagli ordinamenti nei confronti dei richiedenti;
- durante l'intera procedura – compreso anche l'eventuale giudizio di “appello” – venga concesso allo straniero di rimanere e circolare sul territorio dello Stato competente ad esaminare la sua domanda;
- una volta ricevuta la notifica dell'esito della domanda, nel caso in cui la stessa sia stata rigettata o dichiarata inammissibile, venga concesso al richiedente di ricorrere alle autorità stabilite dall'ordinamento nazionale, al fine di chiedere un riesame della decisione.

3.2. La Direttiva 2013/32/UE: cd. Direttiva Procedure

Sebbene, dunque, le conclusioni e i documenti forniti agli Stati da parte dell'UNHCR appaiano complete e approfondite, non avendo natura vincolante, il sistema di procedure di riconoscimento a livello internazionale risulta ancora estremamente frammentato¹⁴⁶.

Oltre alla già esaminata disciplina riguardante i diversi *status* di protezione internazionale, altra finalità del CEAS è quella di stabilire procedure comuni¹⁴⁷ per l'ottenimento e la revoca di dette qualifiche, offrendo agli Stati membri un quadro minimo di regole da applicare alla materia, volte, tra l'altro, a eliminare – o almeno ridurre – il fenomeno del cd. *asylum shopping*¹⁴⁸, che si verifica qualora esistano differenze tra le procedure stabilite dai Paesi tanto marcate, da permettere ai richiedenti di scegliere in quale Stato presentare la domanda di protezione internazionale, in funzione di una procedura più o meno favorevole.

Come già accennato in precedenza, a tal fine, l'Unione Europea si è dotata di una Direttiva, ovvero la cd. Direttiva Procedure¹⁴⁹, pubblicata il 26 giugno 2012, la quale si applica a tutte

¹⁴⁶ Come ricordato in precedenza, infatti, gli atti normativi che compongono il CEAS concedono ancora ampio spazio alla discrezionalità degli Stati membri, ognuno dei quali ha recepito le Direttive conformemente al proprio ordinamento costituzionale e amministrativo, causando una forte disarmonia normativa nel panorama europeo.

¹⁴⁷ Già dall'analisi del titolo della Direttiva si nota come sia stata eliminata la dicitura “*norme minime per le procedure applicate negli Stati membri*”, sostituita dalla espressione “*procedure comuni*”. Nonostante questa differenza letterale, dalla lettura dell'art. 5, il quale concede agli Stati la possibilità di introdurre o mantenere in vigore criteri più favorevoli, si può facilmente comprendere come le procedure di cui alla novella Direttiva siano da considerarsi come criteri minimi.

¹⁴⁸ Cfr. considerando 13 Dir. 2013/32/UE. Si veda, inoltre, R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 561.

¹⁴⁹ Dir. 2013/32/UE, adottata al fine di sostituire la precedente Direttiva in materia, ovvero la Dir. 2005/85/CE. Secondo molti, tuttavia, anche la rifusione di questa Direttiva non ha permesso il raggiungimento di quell'obiettivo di omogeneità tanto atteso dalla Commissione. Nella Relazione riguardante l'applicazione della Dir. 2005/85/CE (COM (2010) 465 def.) la Commissione, infatti, ribadiva, criticandola, la proliferazione di regimi divergenti nell'UE, sottolineando come le garanzie procedurali variassero in modo considerevole tra gli Stati membri, soprattutto per ciò che riguardava “*the provisions on accelerated procedures, 'safe country of*

le domande di asilo presentate nel territorio degli Stati membri dell'UE vincolati dalla Direttiva, ivi comprese quelle presentate alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito (novità introdotta dall'art. 3).

Si noterà sin da subito come l'Unione abbia saputo, seppur non completamente, attuare le previsioni dell'UNHCR appena esaminate, ribadendo l'importanza assoluta del rispetto del principio di non respingimento¹⁵⁰ e promuovendo l'osservanza dei diritti fondamentali dell'uomo¹⁵¹.

Verrà, dunque, di seguito riprodotto lo schema di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, cui gli Stati dell'Unione Europea devono attenersi, prendendo in considerazione le disposizioni più significative.

Dal momento della presentazione della domanda di protezione internazionale, l'art. 6 dispone che le autorità competenti – previste dagli Stati membri¹⁵² – abbiano a disposizione tre giorni¹⁵³ ai fini della registrazione della stessa, adempimento, questo, rilevante per l'accertamento dei soggetti beneficiari dei diritti di accoglienza (previsti dalla Dir. 2013/33/UE).

origin', 'safe third country', personal interviews, legal assistance, and access to an effective remedy". La Relazione si concludeva con l'affermazione della proposta di rifusione della Direttiva (contenuta in COM(2009) 554 def.), seguita da una seconda proposta nel 2011 (COM (2011) 319 def.), per mezzo della quale si auspicava di determinare il cambiamento, ovvero, per esprimere al meglio il concetto espresso dalla Commissione, *"to remedy the deficiencies identified"*. Numerose sono state le modifiche introdotte dalla Dir. Procedure del 2013, tra le quali si menzionano: la modifica di applicazione *ratione materiae* della Direttiva, essendo la stessa in ogni caso applicabile alle domande di protezione internazionale, quindi anche a quella sussidiaria (art. 2, lett. b); la previsione che obbliga gli Stati membri a provvedere affinché l'autorità competente all'esame delle domande disponga di mezzi appropriati, in particolare di personale competente, con una formazione adeguata e in numero sufficiente, per assolvere ai suoi compiti (art. 4). Un'ulteriore novità, molto importante a parere di chi scrive, deriva dall'attenzione posta nei confronti dei richiedenti che necessitano di particolari garanzie procedurali, in funzione, tra l'altro, dell'età, del genere, dell'orientamento sessuale, dell'identità di genere, della disabilità o malattia grave cui sono affetti, ovvero a causa di torture, stupri o altre forme di violenza sessuale, fisica o psicologica subita (considerando n. 29). Nei confronti di tali richiedenti, la Direttiva obbliga gli Stati affinché forniscano loro adeguato sostegno per tutta la durata della procedura di asilo, anche qualora la necessità emerga solo in una fase successiva a quella di presentazione della domanda (art. 24). Maggiore garanzia procedurale deve essere prevista per i minori, in particolare quelli non accompagnati (art. 25). Benchè più dettagliata rispetto alla precedente, la nuova disciplina, tuttavia, lascia sempre ampio spazio alle scelte discrezionali dei singoli Stati.

¹⁵⁰ Considerando 4, Dir. 2013/32/UE.

¹⁵¹ In particolare, il considerando 60 della Dir. Procedure, mira a promuovere l'applicazione degli artt. 1 (Rispetto della dignità umana), 4 (Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti), 18 (Diritto di asilo), 19 (Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione), 21 (Divieto di discriminazione), 23 (Parità tra uomini e donne), 24 (Diritti del bambino), e 47 (Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

¹⁵² Il legislatore italiano ha previsto che: *"La domanda di asilo è presentata all'ufficio di polizia di frontiera ovvero alla questura competente per il luogo di dimora"* (art. 3, par. 2 e 26 D. Lgs. 25/2008 recante l'attuazione della Direttiva 2005/85/CE).

¹⁵³ Termine prorogabile di dieci giorni, nel caso di ricezione di un numero di domande elevato (art. 6, par. 5).

a. I diritti dei richiedenti protezione internazionale

Una volta registrata la domanda di protezione internazionale, la stessa viene presa in carico dalle autorità competenti istituite dagli Stati membri¹⁵⁴.

Durante l'esame della domanda devono essere riconosciute dagli Stati alcune garanzie al richiedente, previste dal Capo II della Direttiva, ovvero:

- Il diritto a rimanere¹⁵⁵ sul territorio dello Stato membro “*until the determining authority has made a decision*” (art. 9)¹⁵⁶;
- Il diritto a venire informato in tempo utile circa la procedura, i suoi diritti e i suoi doveri, nonché delle conseguenze per il mancato adempimento di questi ultimi (art. 12, par. 1, lett. a). L'obbligo di informazione riguarda anche l'esito della domanda, il quale deve essere comunicato “*in reasonable time*” e in una lingua comprensibile al richiedente (art. 12, par. 1, lett. e-f);
- Il diritto a ricorrere ad un interprete, ai membri dell'UNHCR¹⁵⁷, così come a quelli di altre associazioni, allo scopo di venire assistito durante ogni fase della procedura (art. 12, par. 1, lett. b-c);
- Il diritto di accesso al proprio fascicolo (art. 12, par. 1, lett. d).

Una previsione che ha provocato una rilevante giurisprudenza della CGUE è fornita dall'art. 14, par. 1, ai sensi del quale deve essere riconosciuto al richiedente il diritto al contraddittorio. La norma prevede, così, che prima di emettere una decisione, l'autorità debba concedere al richiedente “*the opportunity of a personal interview on his or her application for international protection with a person competent under national law to conduct such an interview*”. Il colloquio personale può essere omesso esclusivamente in due casi previsti dal paragrafo successivo, ovvero qualora l'autorità accertante sia in grado di emettere una decisione positiva, oppure nel caso in cui il richiedente risulti incapace o non sia in grado di

¹⁵⁴ In Italia, detta competenza viene assegnata, come già accennato in precedenza, dall'art. 3, comma 1, D. Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, la cui composizione e i cui compiti vengono disciplinati dall'articolo successivo.

¹⁵⁵ In base al divieto di *refoulement*, già approfondito nel corso dell'elaborato.

¹⁵⁶ Il par. 1 dell'art. 9 della Direttiva prevede che il diritto a rimanere sul territorio dello Stato membro non dia diritto ad un titolo di soggiorno. In Italia, al contrario, al richiedente viene rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo, valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui il richiedente viene autorizzato a rimanere nel territorio nazionale (art. 4, D. Lgs. 18 agosto 2015, n. 142).

¹⁵⁷ Il ruolo dell'UNHCR all'interno della procedura di riconoscimento della protezione internazionale viene inoltre descritto dall'art. 29 della Dir. 2013/32/UE, ai sensi del quale è fatto obbligo agli Stati di consentire all'UNHCR di avere accesso ai richiedenti, inclusi quelli trattenuti, quelli in frontiera e in zone di transito, nonché di avere accesso, previo consenso del richiedente, alle informazioni sulle singole domande e di presentare pareri a qualsiasi autorità competente.

sostenere il colloquio. La mancanza del colloquio personale che sia dettata dalla volontà del richiedente può condizionare la formazione della decisione da parte dell'autorità accertante (art. 14, par. 5).

Secondo una giurisprudenza costante della Corte di Lussemburgo, il diritto ad essere ascoltati¹⁵⁸ è incluso nel più ampio diritto di difesa, riconosciuto come fondamentale dall'Unione, nonché tutelato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Il diritto al colloquio personale, infatti, permette al richiedente prima che venga presa la decisione dalle autorità, nell'ottica del contraddittorio, di “*submit his observations before that decision is adopted*”, oltre che “*to correct an error or submit such information relating to his or her personal circumstances*”. L'audizione, inoltre, consente alle autorità di decidere “*in full knowledge of the facts, while taking account of all relevant factors, and to state reasons for that decision adequately, so that, where appropriate, the applicant can exercise his right of appeal*”¹⁵⁹.

Il colloquio deve svolgersi in condizioni idonee a preservarne la riservatezza, di norma senza la presenza dei familiari del richiedente e deve essere svolto da una persona che abbia competenze sufficienti per poter comprendere a fondo il contesto da cui si sviluppa la domanda, compresa l'origine culturale, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità sessuale o la vulnerabilità del richiedente.

Ulteriori diritti legali derivanti dalla presentazione della domanda di protezione internazionale riguardano: il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali gratuite nelle procedure di impugnazione (limitato come previsto dall'art. 20) e il diritto all'assistenza e rappresentanza legale in ogni fase della procedura amministrativa (art. 23 e 24: anche in questo caso sono previsti dei limiti a tali diritti).

È fatto divieto, altresì, agli Stati di trattenere una persona per il solo fatto che sia richiedente protezione internazionale (l'art. 26 rimanda alla Direttiva Accoglienza per i motivi, le condizioni e le garanzie del trattenimento).

¹⁵⁸ Così come il diritto a prendere visione del verbale redatto in occasione dell'audizione e, ove ritenuto necessario, a presentare osservazioni al riguardo (previsto dall'art. 17, par. 3 e 5, Dir. 2013/32/UE).

¹⁵⁹ Si vedano, tra le altre: sentenza CGUE del 26 luglio 2017, causa C-348/16, *Sacko*; sentenza CGUE del 9 febbraio 2017, causa C-560/14, *M.*; sentenza CGUE del 11 dicembre 2014, causa C-249/13, *Boudjlida*; sentenza CGUE del 5 novembre 2014, *Mukarubega*; sentenza CGUE del 10 settembre 2013, causa C-383/13 PPU, *M. G., N. R.*; sentenza CGUE del 18 dicembre 2008, causa C-349/07, *Sopropé* e CGUE, sentenza 22 novembre 2012, C-277/11, *M. M. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland and Attorney General* e la giurisprudenza citata al loro interno.

b. Gli obblighi dei richiedenti protezione internazionale

Derivano dall'art. 13, infine, gli obblighi che gli Stati possono o devono imporre ai richiedenti.

Il primo paragrafo dell'articolo in esame impone agli Stati di prevedere l'obbligo per i richiedenti di cooperare con le autorità per accertare la loro identità, nonché gli altri elementi previsti dall'art. 4, Dir. Qualifiche.

Il secondo paragrafo (lett. a-f) stabilisce, invece, i casi in cui gli Stati membri possono ampliare le occasioni in cui i richiedenti sono obbligati a cooperare, ad esempio, imponendo loro di comparire personalmente davanti alle autorità, di consegnare i documenti pertinenti in loro possesso, di informare le autorità sui cambi di residenza o domicilio. Ancora, può essere prevista la possibilità per le autorità di perquisire il richiedente (nel rispetto della dignità umana e di integrità fisica e psicologica), di fotografarlo e di registrare le dichiarazioni orali, essendo previamente informato.

In merito ai criteri applicabili all'esame delle domande di protezione internazionale, in particolare per ciò che attiene alla valutazione di credibilità, si rimanda al capitolo successivo. Questa attività rappresenta il fulcro del lavoro dell'autorità accertante, e per questo motivo, a parere di chi scrive, è preferibile, oltre che più chiaro, affrontare la questione in maniera congiunta all'analisi dei criteri di esame previsti dalla normativa, per consentire a chi legge di avere un quadro quanto più completo possibile.

Il Capo III (artt. 31-34) della Direttiva è dedicato alle procedure di primo grado, le quali, ai sensi dell'art. 31 devono venire espletate *"as soon as possible"*, non potendo superare la durata, indicativa e prorogabile, di sei mesi, fatto salvo un esame adeguato e completo.

I paragrafi 7 e 8 dell'art. 31, infine, introducono due modalità di procedura, cui gli Stati possono decidere di accedere qualora si verificano le circostanze dettate dalla normativa europea.

- Procedura prioritaria: conformemente a quanto previsto dal par. 7, gli Stati membri *"may prioritise an examination of an application for international protection in accordance with the basic principles and guarantees of Chapter II"* qualora la domanda sia verosimilmente fondata, ovvero il richiedente appartenga alla categoria di persone vulnerabili o che necessiti di particolari garanzie procedurali, specialmente nel caso in cui si tratti di minori non accompagnati;
- Procedura accelerata: il par. 8, invece, elenca i casi in cui la procedura ordinaria possa essere svolta in maniera accelerata, alla frontiera o presso zone di transito. Ad

esempio, una tale procedura è prevista quando il richiedente: provenga da un Paese definito come sicuro ai sensi dell'art. 36 della Direttiva (lett. b), abbia indotto in errore le autorità (lett. c) ovvero abbia rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti o contraddittorie, palesemente false o evidentemente improbabili tanto da contraddire informazioni verificate riguardanti il Paese di origine (lett. e). Ancora, è possibile ridurre i tempi della procedura di esame, qualora il richiedente sia entrato illegalmente nel territorio dello Stato membro (lett. h), si rifiuti di sottoporsi all'obbligo dattiloscopico, ovvero venga ritenuto un pericolo per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico dello Stato membro.

La Direttiva in esame permette agli Stati membri, infine, di rigettare una domanda di protezione internazionale senza entrare nel merito della stessa, qualora la stessa venga ritenuta inammissibile ai sensi dell'art. 33, il quale determina i casi tassativi (par.2, lett. a-e) in cui questa situazione possa verificarsi, ovvero qualora:

- a. un altro Stato membro abbia già riconosciuto la protezione internazionale;
- b. uno Stato terzo sia considerato Paese di primo asilo del richiedente (a norma dell'art. 35);
- c. uno Stato terzo sia considerato Paese terzo sicuro per il richiedente (come definito dall'art. 38);
- d. la domanda sia reiterata (disciplinata ai sensi dell'art. 40);
- e. la domanda sia stata presentata da una persona a carico che aveva in precedenza acconsentito a che la domanda fosse presentata a suo nome e qualora non vi siano elementi che giustificano una domanda separata.

Prima di considerare una domanda come inammissibile, tuttavia, gli Stati hanno l'obbligo di consentire al richiedente di esprimersi in merito ai motivi della presunta inammissibilità, tramite la disposizione di un colloquio personale (art. 34).

c. I mezzi di impugnazione

Una volta che le autorità accertanti abbiano concluso l'esame della domanda nel rispetto dei criteri fissati dalla normativa europea, e si sia formata la loro decisione, la stessa deve essere comunicata al richiedente per iscritto (art. 11, par. 1), nonché in un lasso di tempo ragionevole, come già ribadito in precedenza (art. 12, par. 1, lett. e).

Nell'eventualità di un esito negativo della domanda, infine, la relativa decisione deve essere corredata di motivazioni *de jure* e *de facto*, e deve contenere le informazioni riguardanti i mezzi di impugnazione accessibili al richiedente (art. 11, par. 2).

Il Capo V, costituito da un solo articolo (art. 46), descrive le regole che gli Stati devono rispettare nell'adozione delle disposizioni nazionali in merito alle procedure di impugnazione.

Come previsto dal par. 1, i richiedenti hanno diritto "*to an effective remedy before a court or tribunal*"¹⁶⁰ avverso:

- la decisione che respinge la domanda di protezione internazionale, anche nei casi in cui la stessa sia ritenuta infondata o inammissibile, sia stata presa in frontiera o nelle zone di transito, nonché sancisca di non procedere a un esame sulla base del concetto di Paese terzo europeo sicuro (art. 46, par. 1, lett. a);
- il rifiuto di riaprire l'esame di una domanda, che era stato sospeso (art. 46, par. 1 lett. b);
- la decisione di revoca della protezione internazionale (art. 46, par. 1, lett. c).

Importante previsione è dettata dal par. 3, in base al quale, nel rispetto del diritto ad un ricorso effettivo, il giudizio di primo grado deve consistere nell'esame *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto "*in order to make an up-to-date assessment of the case at hand*".

La Corte di Lussemburgo ha precisato, al riguardo, che le autorità sono obbligate "*to make an assessment that takes into account, should the need arise, new evidence which has come to light after the adoption of the decision under appeal*"¹⁶¹, ivi compresi gli elementi che l'autorità accertante non aveva preso in considerazione.

La Direttiva nulla prescrive in merito al diritto del richiedente ad una seconda audizione nel giudizio di ricorso. In merito, è granitica la posizione della Corte di Giustizia, nella misura

¹⁶⁰ Ai sensi dell'art. 35, comma 1, D. Lgs. 25/2008: "Avverso la decisione della Commissione territoriale e la decisione della Commissione nazionale sulla revoca o sulla cessazione dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria è ammesso ricorso dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. Il ricorso è ammesso anche nel caso in cui l'interessato abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato e sia stato ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria". Dall'art. 35-bis viene chiarito, inoltre, che: "Le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 anche per mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale a norma dell'articolo 32, comma 3, sono regolate dalle disposizioni di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, ove non diversamente disposto dal presente articolo (comma 1)". Ai sensi della L. n. 46/2017 che converte e modifica il D. L. n. 13/2017 "[s]ono istituite presso i tribunali ordinari di Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Milano, Palermo, Roma, Napoli, Torino e Venezia sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea" (art. 1), con il compito, tra gli altri, di giudicare sulle controversie concernenti la materia della protezione internazionale (ovvero quella nazionale).

¹⁶¹ CGUE, sentenza del 25 luglio 2018, causa C-585/16, *Alheto*, punto 110.

in cui ha precisato che l'autorità competente nel giudizio di impugnazione – amministrativa o giudiziaria – ha il potere di decidere di non disporre una nuova audizione, benché questo provochi una restrizione del diritto di difesa, che fa parte della più ampia tutela giurisdizionale sancita dall'art. 47 della Carta. Ciononostante, detta restrizione può essere giustificata nella circostanza in cui il giudice ritenga di poter adempiere all'esame della domanda “*solely on the basis of the information in the case-file, including, where applicable, the report or transcript of the personal interview with the applicant in the procedure at first instance*”¹⁶².

Si ricorda, da ultimo, il diritto a rimanere sul territorio dello Stato membro, anche per tutta la durata del procedimento di impugnazione, essendo automatico l'effetto sospensivo della prima decisione¹⁶³.

¹⁶² Cfr. CGUE, sentenza del 26 luglio 2016, *Sacko*, cit. punti 37, 41, 42, 44 e 45.

¹⁶³ L'effetto sospensivo automatico della prima decisione impugnata è limitato al solo giudizio di primo grado, in quanto non è prevista alcuna disposizione circa l'obbligo per gli Stati membri di istituire un secondo grado di giudizio, né di dotare la decisione del giudice dell'impugnazione dell'effetto sospensivo automatico (così, CGUE, sentenza 26 settembre 2018, causa C-175/17, X, punti 30, 36 e 37; sentenza 26 settembre 2018, causa C-180/17, X e Y, punti 26, 32 e 33). Si veda, inoltre, S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, p. 169 ss.

CAPITOLO SECONDO

LA VALUTAZIONE DI CREDIBILITÀ

Sommario: 1. Introduzione - 2. La normativa dell'Unione Europea sulla valutazione delle domande - 3. La trasposizione della normativa europea nell'ordinamento italiano - 3.1. La procedura d'esame ordinaria - 3.2. La valutazione di credibilità - 3.3. Conclusione - 4. Il ruolo dell'interpretazione delle norme - 4.1. UNHCR: *"Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems"* - 4.1.1. I principi e gli interventi della Corte EDU sul tema - 4.1.1.1. *Shared duty* - 4.1.1.2. *Individual assessment* - 4.1.1.3. *Objective and impartial assessment* - 4.1.1.4. *Evidence-based assessment* - 4.1.1.5. *Focus on material facts* - 4.1.1.6. *Opportunity for applicants to comment on potentially adverse credibility findings* - 4.1.1.7. *Credibility assessment based on entire evidence* - 4.1.1.8. *Close and rigorous scrutiny* - 4.1.1.9. *Benefit of the doubt* - 4.1.1.10. *Clear and unambiguous credibility findings and structured approach* - 4.1.2. Gli indicatori di credibilità - 4.1.2.1. *Sufficiency of detail and specificity* - 4.1.2.2. *Internal consistency of the oral and/or written material facts asserted by the applicant* - 4.1.2.3. *Consistency of the applicant's statements with information provided by family members and/or witnesses* - 4.1.2.4. *Consistency of the applicant's statements with available specific and general information* - 4.1.2.5. *Plausibility* - 4.1.2.6. *Demeanour* - 5. Conclusione

1. Introduzione

L'intero giudizio sul riconoscimento della protezione internazionale presenta delle atipicità, essendo caratterizzato, da un lato, da un'attività prognostica in merito al pericolo cui potrebbe essere sottoposto il richiedente in caso di rimpatrio e, dall'altro, da uno standard probatorio attenuato.

L'autorità accertante, dunque, ha il compito di stabilire sia l'effettività e l'intensità del rischio, sia la proiezione del pericolo nel futuro ed in contesti socioculturali molto differenti da quelli dell'organo decidente. Ulteriore difficoltà che si prospetta innanzi le autorità accertanti è dettata dalla pericolosità di innesco di decisioni routinarie e stereotipate, nonostante le abissali differenze che intercorrono tra ciascun racconto e vissuto¹⁶⁴.

¹⁶⁴ In questa sede, è premura di chi scrive svolgere un'importante precisazione, la cui necessità scaturisce dall'esperienza maturata durante i mesi trascorsi in Tribunale come tirocinante, presso la Sezione Specializzata per l'Immigrazione. Durante questo periodo, infatti, la scrivente ha analizzato numerosi fascicoli e, di conseguenza, numerosi ricorsi introdotti dai difensori. Orbene, lo stesso rischio appena accennato in riferimento alle autorità, grava anche sui difensori dei ricorrenti nei procedimenti sollevati avverso i provvedimenti delle Commissioni territoriali (lo stesso può avvenire – e avviene spesso – anche per i ricorsi di fronte alla Corte Suprema). Al fine di inquadrare attentamente il problema, conviene fare un passo indietro e sottolineare il ruolo fondamentale che è chiamato a svolgere il difensore in questo particolare processo. Si segnala, anzitutto,

Il percorso per l'ottenimento della protezione internazionale risulta ancor più ricco di insidie per i richiedenti, se si pensa che l'organo giudicante è tenuto, inoltre, a verificare la credibilità della narrazione resa in sede di audizione. Contrariamente a quanto accade in altre tipologie di procedimenti, nel valutare le prove fornite dal richiedente, l'autorità deve tenere in considerazione anche il racconto della parte – anche se a sé favorevole, purché coerente, articolato e plausibile – il quale si inserisce nell'insieme delle prove a sostegno della domanda.

La valutazione di credibilità del richiedente viene considerata un elemento *uniquely important*, e ciò lo si comprende dal peso che la credibilità riveste nell'esame della domanda di protezione internazionale¹⁶⁵.

Si precisa, tuttavia, che la valutazione di credibilità rappresenta solo uno degli strumenti di valutazione delle prove e non esaurisce l'oggetto dell'intero giudizio di protezione

l'obbligatorietà della presenza del difensore, per la quale è previsto il diritto ad accedere al patrocinio a spese dello Stato, qualora ricorrano determinate condizioni economiche (art. 16, co. 2, D. Lgs. 25/2008). Il principale compito del difensore di un richiedente è quello di ascoltare il proprio assistito circa gli eventi da lui narrati e posti alla base della domanda di protezione internazionale. Alla luce di questi, successivamente, è tenuto ad esaminare criticamente il verbale delle audizioni, al fine di approfondire la storia, identificare con precisione i luoghi, i contesti sociali e culturali in cui si svolgono gli eventi. Il lavoro del difensore deve essere mirato – come d'altronde accade in ogni processo – a dare riscontro alla vicenda narrata dal richiedente che verrà sottoposta ad un secondo vaglio di credibilità da parte del giudice. Il ricorso introduttivo deve contenere, dunque, oltre alle generalità del richiedente, anche i dettagli della storia e motivazioni valide che mettano in luce ogni minimo dettaglio, al fine di persuadere il giudice circa il possesso dei requisiti per il riconoscimento di una forma di protezione internazionale. Queste regole, tuttavia, sono state poco rispettate nei ricorsi che la scrivente ha avuto modo di studiare. Molto spesso si trattava di ricorsi seriali, sostanzialmente privi di motivazione, che si limitavano a riportare sinteticamente quanto dichiarato dal richiedente in sede di audizione, utilizzando una motivazione che chiaramente derivava da un'applicazione standard per tutti. Ma non è tutto, in quanto si è anche verificato che mancassero addirittura le generalità del richiedente, l'approfondimento della sua storia, qualsiasi riferimento al grado di integrazione da egli raggiunto in Italia, benché venisse chiesto il riconoscimento della protezione umanitaria. Si rileva, quindi, il grande pericolo che si cela dietro a queste tipologie di ricorso: a causa di omissioni da parte del difensore, a rimetterci è il richiedente, il quale non riesce ad ottenere la protezione che – potenzialmente – gli spetta. Ricorsi di questa portata non rispettano i presupposti sanciti dal Codice di procedura civile e pertanto dovrebbero essere dichiarati nulli. A tal proposito, pertanto, si auspica che i difensori dei richiedenti protezione internazionale, applicando più scrupolosamente le regole deontologiche, si impegnino a presentare ricorsi integri di ogni informazione utile al giudice per inquadrare la situazione del richiedente, anche in rispetto dei suoi diritti. Si deve sottolineare che questo problema è stato più volte richiamato anche dalla dottrina. Tra gli altri, si veda S. ALBANO, *Protezione internazionale, il diritto di impugnazione e le sezioni specializzate*, in *Questione giustizia*, 16 maggio 2018. Silvia Albano, Giudice presso il Tribunale di Roma, scrive: “È importantissimo, quindi, che gli organismi dell'avvocatura moltiplichino le occasioni di formazione e trovino un modo per effettuare un controllo, anche di ordine deontologico, delle modalità con le quali vengono reperiti i clienti, tenuto conto che si tratta di persone che hanno diritto tutte, o quasi, al gratuito patrocinio. Il rischio, quindi, che per lucrare sul gratuito patrocinio vi siano comportamenti poco trasparenti e illeciti sul piano deontologico è molto alto. Sarebbe necessaria la istituzione di liste di difensori abilitati al gratuito patrocinio specializzati nella materia, cui sia possibile accedere solo dopo avere seguito un apposito percorso formativo”. Un interessante approfondimento sul tema deriva, inoltre, da N. ZORZELLA, *Il ruolo dell'avvocato nel processo di protezione internazionale*, in *Questione giustizia*, fascicolo 3/2021, p. 184 ss.

¹⁶⁵ D. McDONALD, *Credibility assessment in refugee status determination*, 2014, in *National Law School of India Review*, vol. 26, n. 2, p. 115-126.

internazionale, essendo ulteriormente rilevanti tutte le circostanze obiettive e soggettive stabilite dalle diverse norme che disciplinano il diritto di asilo.

L'attività al vaglio in questa sede ha da sempre rappresentato un nodo critico e delicato, alla luce dell'immenso sforzo richiesto, non soltanto ai richiedenti, ma anche agli esaminatori, a causa della mancanza – già sottolineata in precedenza – di regole internazionali circa i criteri da applicare in questa fase di valutazione.

Si deve sottolineare come, nonostante la posizione di prestigio ricoperta dalla Convenzione di Ginevra all'interno del panorama della normativa internazionale in materia di rifugiati, così come la stessa non contiene alcuna disposizione circa le modalità da seguire per lo svolgimento delle procedure di riconoscimento, allo stesso modo non descrive il contenuto del "*well-founded fear*", nonché della modalità di valutazione della credibilità del racconto del richiedente, lasciando di conseguenza questa responsabilità agli Stati.

Come conseguenza dell'assenza di una normativa internazionale omogenea, si ebbero diverse applicazioni – seppur rigorose – dei principi espressi dalla Convenzione di Ginevra.

Non rileva esclusivamente la prassi applicativa degli Stati, bensì risultano ugualmente determinanti le numerose dichiarazioni e risoluzioni adottate dal Comitato Esecutivo dell'UNHCR, dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e dagli organismi regionali, i quali, pur non essendo dotati della medesima forza imperativa del diritto internazionale consuetudinario, sono allo stesso modo indispensabili per lo sviluppo dello stesso, essendo in grado di "*provide evidence for determining the existence and content of a rule of customary international law, or contribute to its development*", allo stesso tempo "*[it] may reflect a rule of customary international law if it is established that the provision corresponds to a general practice that is accepted as law*"¹⁶⁶.

La stessa Unione Europea ha provveduto a fornire un quadro completo sul ruolo delle autorità in merito allo svolgimento della procedura di riconoscimento delle forme di protezione internazionale, nonché dei principi ad essa applicabili.

Risultano senz'altro utili le interpretazioni e le soluzioni fornite dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale ha originato una copiosa giurisprudenza in relazione alla valutazione di credibilità, permettendo agli Stati parti della CEDU di emettere provvedimenti decisori circa le domande di protezione internazionale, conformi alla stessa.

¹⁶⁶ INTERNATIONAL LAW COMMISSION, *Draft conclusions on identification of customary international law*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2018, vol. II, Parte 2 (https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_13_2018.pdf).

Verranno, dunque, esaminate nel corso dell'elaborato, le pronunce della Corte EDU più significative sul tema, nonché quelle della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

2. La normativa dell'Unione Europea sulla valutazione delle domande

La normativa dell'Unione Europea, come accennato inizialmente, disciplina i parametri ai quali gli Stati membri devono adattarsi, al fine di fornire decisioni sulle domande di protezione internazionale che risultino coerenti con i principi che governano il CEAS.

Il quadro giuridico che ci accingiamo ad esaminare non consta di criteri specifici in relazione alla valutazione di credibilità, bensì mira a formare un quadro generale dei principi che le autorità accertanti devono rispettare per valutare l'insieme delle prove fornite dal richiedente¹⁶⁷.

L'art. 4 della Dir. Procedure ha la funzione di dettare norme rilevanti per il momento di designazione, da parte degli Stati membri, delle autorità competenti per l'esame delle domande.

È necessario che l'autorità delegata a questo compito venga dotata di mezzi appropriati, *“including sufficient competent personnel, to carry out its tasks in accordance with this Directive”*¹⁶⁸. Affinchè il personale possa essere ritenuto sufficientemente competente, è necessario che gli Stati membri abbiano predisposto, *ex ante*, attività formativa adeguata, così come descritta dall'art. 6, par. 4, lett. da a) a e), Reg. 439/2010/UE¹⁶⁹.

Più specifiche risultano le disposizioni derivanti dalla Direttiva Qualifiche, più precisamente dall'art. 4 (*Assessment of facts and circumstances*), dal quale si ricavano i criteri che gli Stati devono seguire nello svolgimento della procedura di esame delle domande.

¹⁶⁷ Come riferito dall'UNCHR, infatti, le dichiarazioni del richiedente costituiscono parte integrante delle prove dichiarative della domanda di protezione internazionale, ma i mezzi di prova che possono essere fornite dal richiedente sono numerose e indefinite. EASO ha provveduto a fornire una utile tabella riassuntiva – ed esemplificativa – delle tipologie di prove, contenuta in EASO, *Judicial analysis, Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System*, 2018, parte 4, par. 4.2.4, tab. 8 (https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Evidence%20and%20Credibility%20Assesment_JA_EN_0.pdf). Le prove vengono suddivise, per una migliore comprensione, in cinque categorie (*“oral, documents, visual, audio, exhibits”*) al cui interno vengono proposte, a titolo esemplificativo, alcuni elementi probatori che possono rientrare in ciascuna di esse.

¹⁶⁸ Art. 4, par. 1, Dir. Procedure: *“Member States shall designate for all procedures a determining authority which will be responsible for an appropriate examination of applications in accordance with this Directive. Member States shall ensure that such authority is provided with appropriate means, including sufficient competent personnel, to carry out its tasks in accordance with this Directive”*.

¹⁶⁹ Ai sensi del quale: *“Specific or thematic training activities in knowledge and skills regarding asylum matters shall include and shall not be limited to: (a) international human rights and the asylum acquis of the Union, including specific legal and case-law issues; (b) issues related to the handling of asylum applications from minors and vulnerable persons with specific needs; (c) interview techniques; (d) the use of expert medical and legal reports in asylum procedures; (e) issues relating to the production and use of information on countries of origin”*.

Come già ribadito in precedenza, ai sensi dell'art. 13, par. 1, Dir. Procedure, ai richiedenti viene imposto l'obbligo di cooperazione con le autorità ai fini dell'accertamento dell'identità e degli altri elementi di cui all'articolo 4, paragrafo 2, della Dir. Qualifiche.

Il par. 1 dell'art. 4 Dir. Qualifiche assegna un'ulteriore facoltà agli Stati membri in merito agli obblighi dei richiedenti. Gli Stati, infatti, hanno il potere di pretendere dai richiedenti la produzione "*as soon as possible*" degli stessi elementi appena citati. La medesima norma, tuttavia, viene conclusa da un inciso che afferma uno dei principi cardine dell'intero giudizio di protezione internazionale.

Orbene, alla luce di questo principio, lo Stato membro è tenuto a collaborare con il richiedente quando si tratti di esaminare la sua domanda (cd. *shared duty*), nel senso che l'autorità amministrativa e il giudice specializzato (in caso di ricorso giurisdizionale contro il provvedimento amministrativo) svolgono un ruolo attivo nell'acquisizione degli elementi essenziali della domanda¹⁷⁰.

Gli elementi significativi di cui si è detto vengono elencati dall'art. 4, par. 2, della Dir. Qualifiche e comprendono "*the applicant's statements and all the documentation at the applicant's disposal regarding the applicant's age, background, including that of relevant relatives, identity, nationality(ies), country(ies) and place(s) of previous residence, previous asylum applications, travel routes, travel documents and the reasons for applying for international protection*".

Si nota, dunque, che tale elenco riguarda la elaborazione di elementi che permettano di ricostruire un quadro completo della situazione del richiedente, sulla base del quale possa fondarsi l'attivazione della cooperazione delle autorità prima e la decisione poi.

In altri termini, rileva tanto il racconto del richiedente in merito al suo viaggio e alle condizioni di vita precedenti ad esso nel proprio Paese di origine, quanto la relazione tra il narrato e l'identità del richiedente.

La produzione di elementi rilevanti non deriva esclusivamente da prove dichiarative o documentali, rilevando, al contrario, ogni elemento capace di provare – ed evidenziare – il rischio denunciato dal richiedente¹⁷¹.

¹⁷⁰ F. G. DEL ROSSO, *Il dovere di cooperazione istruttoria officiosa e le COI nella domanda di asilo*, in ASGI, 2020.

¹⁷¹ Detta conclusione deriva dall'interpretazione dell'art. 4, par. 5, Dir. Qualifiche alla luce della giurisprudenza della CGUE, da cui deriva che "*it is for the competent authorities to modify their methods of assessing statements and documentary or other evidence having regard to the specific features of each category of application for asylum*" (CGUE, sent. 2 dicembre 2014, cause riunite dalla C-148/13 alla C-150/13, A, B e C, par. 54).

Essendo stati elencati gli elementi che devono essere forniti dal richiedente, grazie alla cooperazione delle autorità, si può esaminare il complesso dei fatti che le autorità sono tenute ad accertare durante il giudizio di protezione internazionale.

Il congruo esame della domanda e la formazione della decisione in merito devono innanzitutto derivare da un'attività svolta in maniera individuale, obiettiva ed imparziale.

La disciplina dell'Unione Europea fornisce un quadro degli elementi di cui si deve tenere conto durante l'esame della domanda, definiti in senso ampio, seppur non in modo esaustivo.

Gli organi decisorii devono valutare¹⁷² i seguenti elementi (pur non essendo preclusa la possibilità di prenderne in considerazione ulteriori):

- I fatti riguardanti il Paese di origine del richiedente (a questo scopo è necessario l'accesso a fonti autorevoli, quali quelle derivanti dall'EUAA e l'UNHCR). Dette informazioni devono riguardare anche le disposizioni legislative in vigore nel Paese e le relative modalità di applicazione.
- Le dichiarazioni e la documentazione fornite dal richiedente in sede di presentazione della domanda (ovvero in sede di eventuale ricorso giurisdizionale), il quale è tenuto a rendere nota l'eventuale precedente sottoposizione a persecuzione o danno grave¹⁷³.
- Gli elementi soggettivi che caratterizzano la condizione del richiedente, quali *“background, gender and age, so as to assess whether, on the basis of the applicant’s personal circumstances, the acts to which the applicant has been or could be exposed would amount to persecution or serious harm”* (art. 4, par. 3, lett. c), Dir. Qualifiche). Spesso, al fine di svolgere questa analisi è necessaria la consultazione, da parte delle autorità, di esperti che siano in grado di svolgere ricerche, ovvero fornire informazioni, circa aspetti particolari, quali quelli di ordine medico, culturale, religioso, di genere o inerenti ai minori.
- L'eventualità che il comportamento tenuto dal richiedente dopo aver lasciato il proprio Paese sia stato diretto esclusivamente a creare le condizioni per la presentazione della domanda di protezione internazionale.
- L'eventualità che il richiedente presenti una domanda di protezione internazionale in un Paese di cui potrebbe dichiararsi cittadino.

¹⁷² L'elenco che segue deriva dall'analisi congiunta degli artt. 4, Dir. Qualifiche e 10 Dir. Procedure.

¹⁷³ Lo scopo di questa previsione è da ritrovarsi nell'art. 4, par. 4, Dir. Qualifiche, ai sensi del quale il fatto che il richiedente sia già stato vittima, in precedenza, di violazione dei diritti umani, costituisce *“a serious indication of the applicant’s well-founded fear of persecution or real risk of suffering serious harm, unless there are good reasons to consider that such persecution or serious harm will not be repeated”*.

Il paragrafo 5 dell'art. 4, Dir. Qualifiche pone l'attenzione, più nello specifico, sull'eventualità in cui le dichiarazioni rese dal richiedente – o taluni aspetti delle stesse – non siano suffragate da sufficienti mezzi di prova (di qualunque tipo). In questo caso, le autorità sono tenute a non pretendere ulteriore conferma delle dichiarazioni, qualora vengano soddisfatte le condizioni relative alla credibilità del richiedente elencate ai paragrafi da a) a e). È richiesto che le dichiarazioni siano ritenute coerenti e plausibili, non contraddittorie e pertinenti alla domanda. Allo stesso modo, non viene richiesto ulteriore riscontro quando il richiedente abbia compiuto sinceri sforzi per circostanziare la propria domanda e sia ritenuto generalmente attendibile, ovvero abbia fornito spiegazioni soddisfacenti rispetto alla non plausibilità delle dichiarazioni. Laddove ricorrano i menzionati requisiti, le autorità sono tenute a riconoscere al richiedente il beneficio del dubbio.

Al fine di rendere il quadro ancora più completo, a parere di chi scrive, è necessario individuare le pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea con riguardo alla normativa appena riportata, la quale, nell'insieme, regola il regime probatorio del giudizio di protezione internazionale, caratterizzato, come si nota, da un onere probatorio attenuato in virtù dell'obbligo di cooperazione dell'autorità accertante e dal principio del beneficio del dubbio.

La Corte ha, dunque, specificato che l'obbligo del richiedente di fornire più elementi possibili circa la propria domanda di protezione internazionale deve essere letto sempre in correlazione con la particolare situazione in cui versano i richiedenti nel momento di presentazione della domanda¹⁷⁴. Da ciò discende l'impegno richiesto alle autorità al fine di verificare quanto le condizioni soggettive del richiedente incidano sul rischio di subire minacce dei diritti umani nel Paese di origine. Così, la Corte ha chiarito che: *“the applicant's fear of being persecuted is well-founded where such a person can avoid exposure to persecution in his country of origin”*. La Corte di seguito sottolinea che la fondatezza del timore deve essere verificata alla luce della situazione individuale del richiedente, al fine di comprendere se le circostanze accertate rappresentino o meno una minaccia tale da far fondatamente temere alla persona interessata di essere effettivamente oggetto di atti di persecuzione¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Così, CGUE, sent. 25 gennaio 2018, causa C-473/16, F., par. 28: *“It must be noted that the statements made by an applicant for international protection relating to his sexual orientation constitute, having regard to the particular context in which applications for international protection are made, merely the starting point in the process of assessment of the facts and circumstances envisaged under Article 4 of Directive 2011/95”*. Si veda, sul punto, anche CGUE, sent. 2 dicembre 2014, cause riunite da C-148/13 a C-150/13, A and others, par. 49.

¹⁷⁵ Cfr. CGUE, sent. 5 settembre 2012, cause C-71/11 e C-99/11, Y, Z, par. 73 e 76. Si veda, inoltre, CGUE, sent. 2 marzo 2010, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, Abdullah, par. 89.

Ulteriore limite all'onere della prova gravante sul richiedente asilo deriva dalla posizione ricoperta dalle autorità accertanti, le quali “*may also be better placed than an applicant to gain access to certain types of documents*”¹⁷⁶ e, dunque, sono tenute a cooperare con il richiedente allo scopo di dotare la domanda di ogni elemento necessario alla relativa decisione.

In relazione alle circostanze in cui non debba essere preteso dal richiedente ulteriore sforzo di ricerca degli elementi essenziali della domanda, dettate dall'art. 4, par. 5, Dir. Qualifiche, la Corte ribadisce che la valutazione delle prove fornite deve essere svolta in maniera individuale, tenendo conto anche che in determinate circostanze i richiedenti non sono in grado di fornire elementi – seppur essenziali ai fini valutativi – afferenti ad una sfera intima della persona e tale reticenza non deve comportare un condizionamento negativo della decisione finale¹⁷⁷.

3. La trasposizione della normativa europea nell'ordinamento italiano

Il legislatore italiano, in attuazione delle direttive qualifiche e procedure dell'Unione Europea, ha emanato i decreti legislativi¹⁷⁸ 19 novembre 2007 n. 251 (attuazione della Direttiva Qualifiche, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. D'ora in poi, per brevità, decreto qualifiche) e 28 gennaio 2008 n. 25 (attuazione della Direttiva Procedure, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato. D'ora in poi, per brevità, decreto procedure).

In virtù della disciplina organica e completa da questi prevista, nell'ordinamento italiano viene garantita la tutela dei richiedenti protezione internazionale.

¹⁷⁶ CGUE, sent. 22 novembre 2012, causa C-277/11, *M.*, par. 66.

¹⁷⁷ CGUE, sent. 2 dicembre 2014, cause riunite da C-148/13 a C-150/13, *A, B e C*, par. 68-71. In proposito si veda, inoltre, A. GRAHL-MADSEN, *The status of refugees in international law*, cit., p. 181.

¹⁷⁸ Il D. Lgs. n. 25/2008 è stato in più occasioni novellato, in particolar modo ad opera dei decreti legislativi nn. 159/2008 e 142/2015 (attuazione della Dir. Procedure), delle leggi nn. 46/2017, 47/2017 e del D. L. n. 113/2018 (cd. Decreto “Salvini”) convertito nella L. n. 132/2018. Le altre modifiche conseguono al D. L. n. 92/2018 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 125/2008), alla L. n. 94/2009, e al D. L. n. 119/2014 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 146/2017). Il testo attualmente in vigore deriva dalle modifiche apportate, da ultimo, dal D. L. n. 130/2020, convertito nella L. n. 173/2020. Dall'altro lato, il testo attualmente in vigore del D. Lgs. n. 251/2007 deriva dall'attuazione della rifusione della Dir. Qualifiche e dalle modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 18/2014.

Prima dell'adozione delle direttive dell'Unione Europea, nell'ordinamento italiano, la normativa in materia di asilo consisteva esclusivamente nella previsione del diritto di asilo costituzionale (art. 10, co. 3 della Cost.), nella Convenzione di Ginevra del 1951 – ratificata e resa esecutiva in Italia dalla L. n. 722/1954 – e nella L. n. 39/1990 contenente disposizioni sulle procedure di riconoscimento dello *status* di rifugiato, nonché nell'art. 19, co. 1 del T. U. Immigrazione (D. Lgs. n. 286/1998) che sancisce il divieto di *non refoulement*.

Invero, il diritto dell'Unione Europea ha comportato un decisivo passo in avanti nell'ordinamento italiano, tramite l'introduzione di standard minimi comuni a tutti gli Stati membri per quanto riguarda i presupposti di riconoscimento, il contenuto della protezione e le relative procedure, nonché un ulteriore livello di protezione internazionale – come segnalata in precedenza – ossia la protezione sussidiaria.

Dunque, per “protezione internazionale”, concessa in virtù del decreto qualifiche, deve intendersi sia lo *status* di rifugiato, sia quello di protezione sussidiaria. I presupposti per il riconoscimento di queste forme di protezione e i rispettivi contenuti sono disciplinati alla luce delle direttive europee, di cui si è già ampiamente discusso in precedenza e il cui contenuto è stato fedelmente trasposto.

Si ricorda, infine, che il legislatore italiano ha introdotto la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per protezione speciale, disciplinata, in ultimo, dal D. L. n. 130/2020¹⁷⁹, previsione che deriva dall'applicazione della discrezionalità lasciata agli Stati membri dall'art. 3 Dir. Qualifiche.

Per quanto interessa ai fini del presente capitolo, ci si accinge ora ad esaminare la normativa nazionale con riguardo alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale¹⁸⁰.

La normativa cui fare riferimento deriva dal combinato disposto – così come per le direttive europee – dei decreti qualifiche e procedure.

¹⁷⁹ Al riguardo, cfr. nota 122, *supra*.

¹⁸⁰ Si deve sottolineare che la procedura di esame nel merito di una domanda di protezione internazionale, viene aperta soltanto qualora l'Italia risulti competente ai sensi del Reg. 604/2013/UE (Regolamento Dublino III). Quindi, con la presentazione della domanda di protezione internazionale, se in base al racconto del richiedente o ad altri elementi (ad esempio in base alle impronte digitali raccolte dal sistema EURODAC), emergono dubbi sulla competenza dello Stato, l'autorità è tenuta ad aprire una fase di accertamento innanzi l'Unità Dublino, operante presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno (cfr. art. 3, co. 3, D. Lgs. n. 25/2008) – la cd. “fase Dublino” – che sospende l'esame della domanda di asilo. Si attiverà, dunque, un procedimento in base al quale le autorità, individuato il Paese dove il richiedente asilo è già stato segnalato, chiederanno al relativo Stato di prendersi carico della domanda e, qualora la risposta dovesse risultare positiva, verrà emesso un provvedimento di trasferimento effettivo del richiedente. In quanto, per motivi di sinteticità del presente elaborato, non ci si soffermerà sull'analisi del cd. Sistema Dublino e sui relativi limiti, si rinvia, a tale scopo, a S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione, op. cit.*, p. 106 ss.

Il decreto procedure, in seguito ad aver descritto la finalità dello stesso, chiarisce il significato di “*richiedente*”, ovvero “*il cittadino straniero che ha presentato la domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva*”.

Le modalità per la presentazione della domanda non vengono prescritte dalla normativa, potendo dunque i richiedenti avanzarla in forma scritta, orale o attraverso comportamenti da cui derivi una chiara manifestazione di volontà da parte dello straniero. La domanda, tuttavia, deve essere presentata personalmente dal richiedente alla Questura competente in base al luogo di dimora del richiedente, ovvero presso la Polizia di frontiera¹⁸¹.

La fase sostanziale della procedura¹⁸² – ovvero quella di presentazione della domanda – è seguita dalla fase di avvio formale, ovvero la registrazione della domanda, attraverso la compilazione, da parte del richiedente del c.d. modulo C3¹⁸³, in seguito alla quale al richiedente viene concesso un permesso di soggiorno temporaneo, valido sino alla decisione della Commissione territoriale, ad esclusione dei casi elencati dalla legge¹⁸⁴. In virtù di tale documento, al richiedente viene concesso il diritto di accedere al Servizio Sanitario Nazionale e di ottenere un contratto di lavoro valido.

Una volta adempiuto suddetto onere, la domanda viene trasmessa dall’ufficio che l’ha ricevuta alla Commissione Territoriale competente all’esame della stessa, dinanzi alla quale verrà condotto il colloquio personale con il richiedente, secondo i parametri previsti dalla legge¹⁸⁵.

¹⁸¹ Detti uffici non hanno diritto di pronunciarsi circa l’ammissibilità della domanda presentata dal richiedente, come previsto dall’art. 10, co. 4, T. U. I., principio chiarito anche dalla Corte Suprema: “*il cittadino extracomunitario giunto in condizioni di clandestinità sul territorio nazionale e come tale suscettibile [...] di espulsione [...] abbia il diritto di presentare istanza di protezione internazionale e che l’Amministrazione abbia il dovere di riceverla (inoltrandola al Questore per l’assunzione delle determinazioni di sua competenza), astenendosi da alcuna forma di respingimento e da alcuna misura di espulsione che impedisca il corso e la definizione della richiesta dell’interessato innanzi alle Commissioni designate in ossequio al dettato di legge*” (Cfr. Cass. n. 26253/2009, par. 2).

¹⁸² Cfr. G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi “giudici”*, Torino, 2021, p. 103.

¹⁸³ Il modulo C3 è il documento tramite il quale viene formalizzata la domanda dello straniero, che deve inserire le proprie generalità, i dati anagrafici, la situazione della propria famiglia, la data in cui ha lasciato il Paese e in cui ha fatto ingresso in Italia e, qualora sia ritenuto possibile, il richiedente alleggerà un verbale in cui descrive brevemente la propria storia e i motivi che lo hanno spinto a lasciare il Paese. Per semplicità, si segnala che un esempio *fac-simile* di modulo C3 è disponibile al seguente link: <https://portaleimmigrazione.eu/modulo-c3-protezione-internazionale/>.

¹⁸⁴ Ai sensi dell’art. 7, co. 2, d. lgs. 25/2008: “*La previsione di cui al comma 1 non si applica a coloro che debbano essere: a) estradati verso un altro Stato in virtù degli obblighi previsti da un mandato di arresto europeo; b) consegnati ad una Corte o ad un Tribunale penale internazionale; c) avviati verso un altro Stato dell’Unione competente per l’esame dell’istanza di protezione internazionale.*”.

¹⁸⁵ Di norma, la Commissione Territoriale provvede al colloquio con il richiedente entro 30 giorni dal ricevimento della domanda e decide entro i 3 giorni feriali successivi (art. 27, co. 2, d. lgs. 25/2008). Dall’attività svolta presso la Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione Europea del Tribunale di Milano, la scrivente, tuttavia, ha potuto

L'audizione del richiedente può essere omessa soltanto qualora la Commissione ritenga di essere in possesso di sufficienti elementi per l'accoglimento della domanda di protezione internazionale, ovvero quando sussista l'impossibilità per il richiedente di sostenerla – sulla base di un certificato medico.

Come previsto anche dalla disciplina dell'Unione, dal momento della presentazione della domanda, il richiedente ha il diritto ad essere adeguatamente informato, attraverso la consegna di un opuscolo informativo¹⁸⁶ redatto dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo. Ulteriori oneri informativi per le autorità riguardano la tempestiva notifica della decisione, la comunicazione di qualsiasi informazione nella lingua riconosciuta dal richiedente come preferita e, infine, la possibilità di assistenza da parte di un interprete della sua lingua o di altra lingua a lui comprensibile in ogni fase della procedura. Le medesime garanzie devono essere riconosciute durante lo svolgimento, in sede giurisdizionale, del giudizio instaurato in seguito ad un eventuale ricorso presentato dal richiedente.

Per contro, l'art. 11 del decreto procedure sancisce gli obblighi imposti al richiedente, coincidenti con quelli sopra descritti dalla normativa dell'Unione Europea (art. 13, Dir. Procedure). Si ricorda, dunque, che lo stesso ha l'obbligo di cooperare con le autorità preposte alle singole fasi della procedura, al fine di fornire tutti i documenti e le informazioni di cui può disporre, utili ad agevolare l'esame della domanda.

Ai sensi dell'art. 3, co. 2, decreto qualifiche, gli elementi che il richiedente deve fornire alle autorità sono coincidenti con quelli descritti dall'art. 4, par. 2 della Direttiva Qualifiche, all'interno dei quali, si ricorda, compaiono anche le dichiarazioni.

constatare che in tutti i casi di cui ha preso visione, il termine di tre giorni ai fini della decisione, non veniva rispettato dalla Commissione Territoriale. Si pensi, ad esempio, che il 15 gennaio 2021 ammontavano a 33.808 le domande in attesa di una decisione delle autorità amministrative. Cfr. S. BLEGGI, *140mila richiedenti asilo in attesa di responso tra dinieghi facili e aule giudiziarie congestionate*, in *Melting Pot Europa*, 5 febbraio 2021. Fonte dei dati: elaborazione del Sole 24 Ore del lunedì su dati di Tribunali, Corte di Cassazione e ministero dell'Interno. Inoltre, l'audizione si svolge in seduta non pubblica, senza la presenza dei familiari, a meno che ciò, ad avviso dell'autorità decidente non sia opportuno per un adeguato esame della domanda (art. 11, co. 1 del D. Lgs. 25/2008), per contro, il colloquio del minore si svolge in presenza dei genitori ovvero del tutore. Il richiedente che rientra nelle situazioni di vulnerabilità ha diritto di essere assistito al colloquio da "personale di sostegno". Infine, l'eventuale legale di fiducia del richiedente è altresì ammesso ad assistere al colloquio, al fine di prestare la propria assistenza tecnica. Ulteriori criteri per la conduzione del colloquio sono posti a tutela dei diritti del richiedente, il quale si trova spesso in condizioni fisiche e psichiche, che necessitano di particolare attenzione e cura (per maggiori approfondimenti, si rimanda a UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, 2020, par. 3.2.5 e 4.3).

¹⁸⁶ Che provveda ad illustrare: le fasi della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale; i principali diritti e doveri del richiedente durante la sua permanenza in Italia; le prestazioni sanitarie e di accoglienza e le modalità per riceverle; l'indirizzo e il recapito telefonico dell'UNHCR e delle principali organizzazioni di tutela dei richiedenti protezione internazionale (art. 10, co. 2, D. Lgs. 25/2008).

Nell'ordinamento italiano non è imposto alcun limite temporale per la presentazione di tali allegazioni, essendo i richiedenti liberi di produrle “*in ogni fase del procedimento*” (art. 27, decreto procedure).

3.1. La procedura d'esame ordinaria

Avendo provveduto a delineare un quadro della legislazione in merito alla fase iniziale della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, ci si accinge ora a trattare la regolamentazione della procedura d'esame delle domande, passando in rassegna anche le diverse posizioni assunte dalla Corte di Cassazione.

Si deve per prima cosa specificare che i criteri e gli standard introdotti dalla normativa devono venire osservati tanto dalle Commissioni Territoriali, quanto dai giudici in sede giurisdizionale, essendo gli stessi tenuti ad un esame *ex nunc* “*of both facts and points of law, including, where applicable, an examination of the international protection needs pursuant to Directive 2011/95/EU*”¹⁸⁷.

Il quadro normativo che disciplina le procedure d'esame delle domande di protezione internazionale è il seguente:

- art. 8 decreto procedure, contenente i criteri applicabili all'esame delle domande;
- art. 3 decreto qualifiche, che disciplina l'esame dei fatti e delle circostanze relative alla situazione del richiedente.

Entrambe le disposizioni citate riprendono pressoché fedelmente la lettera delle direttive dell'Unione Europea, in particolare dell'art. 10 della Dir. Procedure e l'art. 4 della Dir. Qualifiche.

Il giudizio sulla protezione internazionale, dunque, ha la peculiarità di essere speciale rispetto al rito ordinario civile, in virtù della deroga al principio dispositivo introdotta sul fronte probatorio: è infatti prevista un'ampia attenuazione dell'onere a carico del richiedente circa i fatti costitutivi del suo diritto, rispetto alla regola generale e ordinaria stabilita dall'art. 2697 c.c., secondo la quale “*onus probandi incumbit ei qui dicit*”.

¹⁸⁷ Art. 46, Dir. Procedure. Cfr. CGUE, sent. del 25 luglio 2018, causa C-585/16, *Alheto*, par. 106. L'impugnazione dinanzi al Tribunale, contro la decisione di diniego emessa dalla Commissione Territoriale è disciplinata dall'art. 35 del decreto procedure. In conformità della norma appena citata, il Tribunale competente ha sede nel capoluogo di distretto di Corte d'appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento. Il ricorso è ammesso anche nel caso in cui il richiedente abbia richiesto il riconoscimento dello *status* di rifugiato e la Commissione territoriale lo abbia ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria. Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, nei trenta giorni successivi alla comunicazione del provvedimento, la cui efficacia viene automaticamente sospesa sino alla notifica della decisione del Collegio.

La specialità del processo di protezione internazionale viene di regola riassunta con le formule dell'onere probatorio attenuato, dell'obbligo di cooperazione da parte dell'autorità e della concessione del beneficio del dubbio.

Si osserva, tuttavia, che l'onere di cooperazione investe tanto le autorità, quanto i richiedenti. Avendo già esaminato il sistema di criteri predisposti dalle direttive dell'UE a norma dei quali deve essere esaminata una domanda di protezione internazionale, ci si concentrerà, in questa sede, sull'analisi del rapporto, nell'ordinamento italiano, tra l'onere di allegazione del richiedente e il dovere di cooperazione del giudice (e dell'autorità amministrativa), focalizzando l'attenzione sulla valutazione di credibilità, alla luce della recente giurisprudenza della Corte di Cassazione che permette di chiarire numerose incertezze.

Orbene, l'art. 3 del decreto qualifiche, da un lato, dispone che il richiedente è tenuto ad allegare tutti gli elementi e la documentazione a supporto della sua domanda e, dall'altro, impone all'autorità di svolgere l'esame della domanda in cooperazione con il richiedente, tenendo conto di tutti i suoi elementi significativi.

In termini di maggiore comprensione del tema, si deve sottolineare che la Suprema Corte è granitica nel distinguere tra onere della prova e onere di allegazione¹⁸⁸.

Sul punto è stato dettato un rilevante principio di diritto, alla luce del quale:

“nessuna norma di legge esonera il ricorrente in primo grado, l'appellante o il ricorrente per cassazione, dall'onere – rispettivamente – di allegare in modo chiaro i fatti costitutivi della pretesa; di censurare in modo chiaro le statuizioni del giudice di primo grado; e di assolvere gli oneri di esposizione, allegazione ed indicazione richiesti a pena di inammissibilità dall'art. 366 c.p.c., nn. 3, 4 e 6”¹⁸⁹.

Il richiedente è tenuto perciò ad allegare i fatti costitutivi della propria domanda, e, solo ove non impossibilitato – e in seguito ad un ragionevole sforzo – a fornirne la relativa prova¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Da ultimo, *ex multis*, si veda Cass. n. 28857/2020, par. 2.1. La Corte di legittimità sostiene con forza il proprio orientamento: “che la domanda di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, dovendo necessariamente fondarsi sulla condizione personale ed individuale del richiedente, non può prescindere dal puntuale adempimento dell'onere di allegazione, rispetto al quale la legge non prevede - al contrario dell'onere della prova - alcuna attenuazione (*ex multis*, Sez. 1 -, Sentenza n. 3016 del 31/01/2019, Rv. 652422 - 01; Sez. 1 -, Ordinanza n. 13403 del 17/05/2019, Rv. 654166 - 01; Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 11312 del 26/04/2019, Rv. 653608 - 01)”.

¹⁸⁹ Cfr. Cass. n. 28780/2020, par. 4.

¹⁹⁰ Cfr. M. FLAMINI, *Il dovere di cooperazione istruttoria nel procedimento di protezione internazionale*, cit. Martina Flamini evidenzia che proprio in relazione ai fatti allegati, e solo ad essi, si manifesta la volontà esclusiva del ricorrente nella determinazione del contenuto della domanda. “Su questo aspetto, la Suprema corte ha chiarito che l'onere di allegazione del richiedente deve essere particolarmente qualificato, ritenendosi necessario che i fatti dedotti non siano meramente dichiarati, ma collegati con la domanda proposta” (cfr. Cass. nn. 2861/2018, 29875/2018, 31676/2018). Ad esempio, di recente la Corte si è pronunciata nel senso che l'assunzione officiosa da parte dei giudici con riferimento alle COI, si ritiene adempiuta soltanto qualora le

L'attenuazione del principio dispositivo, dunque, è riferita esclusivamente alla dimostrazione, e non anche alla allegazione dei fatti rilevanti.

In altre parole, si può sostenere che l'attenuazione dell'onere della prova si giustifica a fronte della previsione dell'onere di allegazione e del successivo attivarsi della cooperazione istruttoria delle autorità e dall'acquisizione officiosa di prove rilevanti, nonché dall'applicazione del principio del beneficio del dubbio.

D'altro canto, questo particolare sistema di regole si può comprendere se si presta attenzione alle difficoltà incontrate dal richiedente per procurarsi le prove di quanto accadutoogli, come già ribadito in precedenza (documenti, referti medici, denunce, stralci di stampa locale e così via)¹⁹¹.

Per converso, spostando l'attenzione dal punto di vista del richiedente a quello dell'autorità accertante – in questo caso il giudice – si è già detto che il legislatore italiano, sulla scorta della normativa europea, ha introdotto il principio del cd. onere di cooperazione delle autorità.

stesse siano dirette a far luce sui fatti già dedotti dal ricorrente (*“la circostanza che il giudice non possa modificare i fatti posti a fondamento della domanda, il cui onere di allegazione grava sul richiedente, già di per sè esclude in radice che possa prospettarsi, per il solo fatto della assunzione officiosa delle COI, una pronuncia che modifichi o ampli il thema decidendum, con conseguente violazione dell'art. 101 c.p.c. (Sez. I, n. 2120 del 30/01/2020, in motivazione)”*) (Cass. n. 7731/2021, par. 5).

¹⁹¹ A parere della scrivente, si deve sottolineare e precisare una peculiarità dirimente circa l'ammissibilità di nuove deduzioni nel ricorso (solo in fase giurisdizionale, non anche amministrativa) dinanzi al Tribunale, rispetto alla narrazione della vicenda personale offerta nel colloquio con la Commissione Territoriale. Innanzitutto, si deve tenere a mente che la domanda di protezione internazionale viene definita dalla Corte suprema come *“autodeterminata avente ad oggetto diritti fondamentali”*. Il giudizio dinanzi il Tribunale è, dunque, un giudizio a cognizione piena, senza vincoli rispetto alla domanda proposta in sede amministrativa. Orbene, è sovente nella prassi che il richiedente muti, in seguito alla presentazione della domanda – o dell'atto introduttivo del ricorso dinanzi il Tribunale – il *petitum*. In altre parole, il richiedente che inizialmente abbia chiesto esclusivamente il riconoscimento dello *status* di rifugiato, successivamente al mutare delle circostanze individuali, potrebbe necessitare – e dunque richiedere – altre forme di protezione, quali quella sussidiaria o complementare. Dunque, la Corte ha ritenuto che *“a prescindere dalla domanda della parte, difatti, il giudice è comunque tenuto ad esaminare [...] la possibilità di riconoscere al richiedente asilo detta forma di protezione, ove ne ricorrano i presupposti, qualora i fatti storici adottati a fondamento della stessa risultino ad essa pertinenti, trattandosi di domanda autodeterminata avente ad oggetto diritti fondamentali”* (Cass. n. 8819/2020). La Corte ribadisce, inoltre, che *“il richiedente protezione può modificare la causa della sua domanda, come pure le circostanze del caso di specie, invocando, durante il procedimento, un motivo di protezione internazionale che, pur essendo relativo ad eventi o minacce verificatisi prima dell'adozione della decisione dell'autorità o addirittura prima della presentazione della domanda, è stato taciuto dinanzi a detta autorità”* (Cass. n. 27073/2019). Tale conclusione, tuttavia, risulta in contrasto con la seconda parte della pronuncia appena indicata, dove la Corte, in virtù della sentenza CGUE del 4 ottobre 2018, *Ahmedbekova*, causa C-652/16, par. 94, afferma che il giudice non sarebbe tenuto ad adempiere il predetto dovere di cooperazione istruttoria ove il nuovo motivo o nuovi elementi vengano dedotti in una fase tardiva del procedimento in corso. Per comprendere a fondo l'importanza di questa tematica, ricca di insidie e di interrogativi ancora aperti, si rimanda alla precisa analisi compiuta da Martina Flamini, giudice del Tribunale di Milano, in M. FLAMINI, *Il dovere di cooperazione istruttoria*, cit.

Su questo fronte, la giurisprudenza di legittimità enuclea diverse forme di applicazione dello stesso: da un lato, si considera il dovere di cooperazione istruttoria vigente *“solo a fronte di una seria allegazione da parte dell’interessato”*¹⁹². La Corte sostiene, infatti, che il dovere di cooperazione istruttoria – unitamente alla concessione del beneficio del dubbio – viene esercitato dal giudice soltanto qualora il richiedente *“oltre ad essersi attivato tempestivamente alla proposizione della domanda e ad aver compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziarla, superi positivamente il vaglio di credibilità soggettiva condotto alla stregua dei criteri indicati nel D. Lgs. n. 251 del 2007, art. 3, comma 5”*¹⁹³.

Dunque, alla luce di questo filone giurisprudenziale, la cooperazione istruttoria dei giudici viene innescata solo qualora l’esito della valutazione di credibilità sia in senso positivo – salvo che la mancanza di credibilità derivi dall’impossibilità di fornire riscontri probatori.

Dall’altro lato, opposta posizione viene assunta dalla Corte nella pronuncia del 12 maggio 2020, n. 8819, laddove viene affermato che *“sul piano strettamente logico, prima ancor che cronologico, [...] l’accertamento di tale situazione deve precedere, e non seguire, qualsiasi valutazione sulla credibilità del ricorrente. Ne deriva ancora che qualsiasi valutazione di non credibilità della narrazione non può in alcun modo essere posta a base, ipso facto, del diniego di cooperazione istruttoria cui il giudice è obbligato ex lege. Quel giudice non sarà mai in grado, ex ante, di conoscere e valutare correttamente la reale ed attuale situazione del Paese di provenienza del richiedente asilo, sicché risulta frutto di un evidente paralogismo l’equazione mancanza di credibilità/insussistenza dell’obbligo di cooperazione”*¹⁹⁴. Dunque, è chiarissimo che secondo questo orientamento, l’attivarsi della cooperazione istruttoria non abbia alcun legame con la credibilità del ricorrente.

Da ultimo si segnala un orientamento intermedio, il quale opta per quest’ultima interpretazione restrittiva, ma solo ai fini dell’accertamento dei presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di quelli per il riconoscimento della protezione

¹⁹² Cfr. Cass. nn. 27260/2020; 29700/2020; 11319/2021.

¹⁹³ Cfr. Cass. nn. 8277/2021; 26879/2020; 2920/2021; 8367/2020; 15794/2019; 19197/2015.

¹⁹⁴ Cfr. Cass. n. 8819/2020, par. 5.9 ss. Al paragrafo 7 della medesima pronuncia si nota come sia la stessa Corte a criticare – discostandovisi – l’orientamento opposto a quello appena illustrato, precisando che: *“Una differente impostazione della valutazione di credibilità rischia di trasfigurarla da strumento di valutazione della prova in giudizio sulla lealtà processuale o, addirittura, in condizione di ammissibilità o presupposto del riconoscimento del diritto. Secondo tale, non condivisibile e non legittimo orientamento, la valutazione di inattendibilità delle dichiarazioni del richiedente, alla stregua degli indicatori di cui al D.Lgs. n. 251 del 2007, art. 3 impedirebbe al giudice di procedere ad un approfondimento istruttorio officioso persino nel caso di cui all’art. 14, lett. c), quand’anche non sia controversa l’area di provenienza del richiedente - così finendo per estendere la rilevanza e l’influenza della valutazione negativa di credibilità ben oltre il piano della prova dei soli fatti resi indimostrati dalla mancanza di prova. Una interpretazione, questa, del tutto priva di fondamento di diritto positivo e di ordine sistematico.”*

sussidiaria di cui all'art. 14, lett. a) e b) del decreto qualifiche, non invece nell'ipotesi di cui all'art. 14, lett. c)¹⁹⁵.

3.2. La valutazione di credibilità

In merito alla valutazione di credibilità che deve essere realizzata dai giudici di merito, la Suprema Corte ha dato origine a differenti indirizzi che fungono da guida per i Tribunali, impegnati a esaminare migliaia di ricorsi avverso le decisioni delle Commissioni Territoriali¹⁹⁶.

Anzitutto, si insiste nel ricordare che a causa della condizione di fragilità che caratterizza il richiedente, le sue dichiarazioni sono spesso l'unica fonte di prova, quantomeno delle circostanze specifiche più rilevanti e, dunque, potenzialmente, dei fatti costitutivi del diritto. Per questo motivo la Corte di Cassazione ha chiarito che il giudizio nel merito della domanda di protezione ha *“preliminarmente ad oggetto la credibilità soggettiva del richiedente il quale, infatti, ha l'onere di compiere ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda del D. Lgs. n. 251 del 2007, ex art. 3, comma 5, lett. a), essendo possibile solo in tal caso considerare "veritieri" i fatti narrati”*¹⁹⁷.

Tale affermazione non deve condurre ad erronee conclusioni, in quanto, da ciò che emerge dalla normativa – e come ribadito risolutamente dall'UNHCR – la valutazione di credibilità deve essere affiancata dall'analisi delle altre (eventuali) prove presentate dal richiedente e non deve essere confusa con la valutazione dell'intera domanda. Nessuna norma di legge, per di più, assegna tale prevalenza probatoria alle dichiarazioni.

Per ciò che attiene alla valutazione di credibilità, l'orientamento della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea del Tribunale di Milano risulta conforme a quello della Suprema Corte¹⁹⁸, in virtù del quale ne viene chiarita la portata.

¹⁹⁵ Cfr., *ex multis*, Cass. nn. 11172/2021; 20032/2020; 14283/2019 (la Corte precisa: *“a meno che la non credibilità investa il fatto stesso della provenienza da un dato Paese”*). Sul tema si veda P. COMOGLIO, *Il dovere di cooperazione istruttoria nei procedimenti di protezione internazionale: un difficile inquadramento sistematico*, in *Questione giustizia*, fascicolo 3/2020.

¹⁹⁶ Si pensi, a titolo esemplificativo, che in data 2 settembre 2021, solo dinanzi alla Sezione specializzata del Tribunale di Milano risultavano pendenti 9581 procedimenti ex art. 35, D. Lgs. 25/2008.

¹⁹⁷ Cfr. Cass. n. 8664/2021.

¹⁹⁸ Questo lo si evince, non solo dall'esperienza maturata dalla scrivente in Tribunale, in cui assistette alla formazione delle decisioni del Collegio, fondate su un esame attento della giurisprudenza della Cassazione, ma anche dai dati di *reversal rate* relativi al periodo 2020-2021, da cui emerge che su un totale di 163 ordinanze della Corte di Cassazione esaminate, solo 25 (15,3%) decidevano per la cassazione dei provvedimenti del Tribunale di Milano. Al contrario, i ricorsi inammissibili erano 72 (44,2%), i rigetti 62 (38%), i regolamenti di competenza accolti 3 (1,8%) e la dichiarazione di improcedibilità solo 1 (0,6%).

La Corte di Cassazione insiste nell'evidenziare che la valutazione di credibilità *“non è frutto di soggettivistiche opinioni del giudice di merito, ma il risultato di una procedimentalizzazione legale della decisione, la quale dev'essere svolta non sulla base della mera mancanza di riscontri oggettivi, ma alla stregua dei criteri stabiliti nel D.Lgs. n. 251 del 2007, art. 3, comma 5: verifica dell'effettuazione di ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; deduzione di un'adeguata motivazione sull'assenza di riscontri oggettivi; non contraddittorietà delle dichiarazioni rispetto alla situazione del paese; presentazione tempestiva della domanda; attendibilità intrinseca. Inoltre, il giudice deve tenere conto "della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente", con riguardo alla sua condizione sociale e all'età (D.Lgs. n. 251 del 2007, art. 5, comma 3, lett. c), e acquisire le informazioni sul contesto socio-politico del paese di rientro, in correlazione con i motivi di persecuzione o i pericoli dedotti, sulla base delle fonti di informazione indicate nel D.Lgs. n. 25 del 2008, ed in mancanza, o ad integrazione di esse, mediante l'acquisizione di altri canali informativi” (Cass. n. 16202/2012)”¹⁹⁹.*

Dall'analisi di queste conclusioni emergono una serie di importanti rilievi da approfondire. Anzitutto, va aggiunto che la Suprema Corte recentemente sostenne che *“la valutazione delle dichiarazioni del richiedente asilo non deve essere rivolta ad una capillare ricerca di eventuali contraddizioni [...] insite nella narrazione della sua personale situazione, dovendosi piuttosto effettuare una disamina complessiva della vicenda persecutoria narrata”²⁰⁰.*

Dunque, l'esito negativo del vaglio di credibilità non può essere motivato esclusivamente in base alla presenza di mere discordanze o contraddizioni nella narrazione riguardante aspetti secondari o isolati²⁰¹.

Viene altresì riconosciuta, nell'art. 3, comma 5, decreto qualifiche, la fonte normativa dei criteri che il giudice – nonché la Commissione Territoriale – deve osservare nel valutare la credibilità del richiedente.

Non deve essere tenuta in considerazione la mera mancanza di riscontri oggettivi, circostanza che si verifica spesso nelle domande di protezione internazionale, a causa degli aspetti

¹⁹⁹ Cass. 14.11.2017 n. 26921. Si vedano, *ex multis*: Cass. nn. 26921/2017; 8282/2013; 24064/2013; 16202/2012. Si tratta, del resto, di una metodologia prevista dalla stessa normativa e ricordata nelle sentenze della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014, causa C-148/13, *ABC* e del 22 novembre 2012, causa C-277/11, *M. M.*

²⁰⁰ Cfr. Cass. n. 6306/2021.

²⁰¹ Si richiama, dunque, il principio del *“close and rigorous scrutiny”*, sancito dalla Corte EDU, precisato dall'UNCHR e da EASO ed esaminato di seguito nel presente elaborato.

problematici già discussi in precedenza. Orbene, la mancanza di riscontri non deve e non può condurre ad una decisione circa l'insussistenza dei fatti narrati, qualora vengano soddisfatti gli altri requisiti.

Solo la provata insussistenza di tali fatti potrebbe fondare una valutazione di contraddittorietà con altri fatti indicati dal narrante²⁰².

Verranno esaminati, di seguito, i criteri espressi dalla citata norma, al fine di chiarire nel dettaglio le diverse fasi che compongono il vaglio della credibilità delle dichiarazioni.

Si deve sottolineare, tuttavia, che tali criteri sono da considerarsi meramente indicativi, non tassativi e non esaustivi: la normativa, infatti, non preclude la possibilità di fare riferimento ad ulteriori criteri "*generali di ordine presuntivo*" che permettano al giudice di fondare la propria decisione²⁰³.

I criteri descritti in virtù dell'art. 3, comma 5 del decreto qualifiche (lett. da a) a e) sono i seguenti:

- Ragionevole sforzo di circostanziare il racconto e di motivare l'assenza di altri elementi (lett. a e b)

Viene chiesto, anzitutto, all'autorità di verificare, qualora non sussistano prove a sostegno del racconto, se il richiedente abbia compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda (lett. a) e se tutti gli elementi pertinenti in suo possesso siano stati prodotti e sia stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi (lett. b).

La delicata valutazione che deve essere compiuta dal giudice in questo senso presuppone anche l'attivazione della cooperazione istruttoria, essendo necessario che il giudice, nel momento dell'audizione, indirizzi il richiedente attraverso domande specifiche mirate a far luce su determinati aspetti del racconto²⁰⁴.

²⁰² Cfr. Cass. n. 16201/2015, par. 2.3.

²⁰³ Cfr. Cass. n. 9451/2021: in questo caso la Corte dichiarava che: "*in punto di giudizio sulla non credibilità del narrato, va ribadito il principio, non pienamente osservato nella motivazione, per cui "D.Lgs. n. 251 del 2007, art. 3, enuncia alcuni parametri, meramente indicativi e non tassativi, che possono costituire una guida per la valutazione nel merito della veridicità delle dichiarazioni del richiedente, i quali, tuttavia, fondandosi sull'"id quod plerumque accidit", non sono esaustivi, non precludendo la norma la possibilità di fare riferimento ad altri criteri generali di ordine presuntivo, idonei ad illuminare il giudice circa la veridicità delle dichiarazioni rese, non essendo, in particolare, il racconto del richiedente credibile per il solo fatto che sia circostanziato, ai sensi del comma 5, lett. a), della medesima norma, ove i fatti narrati siano di per sè inverosimili secondo comuni canoni di ragionevolezza"* (Cass. 20580/2019)".

²⁰⁴ Luca Minniti, Giudice presso il Tribunale di Firenze, Sezione Specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, provvede a evidenziare in maniera molto chiara il compito del giudice in questo senso. Le parole di Minniti risultano molto esaustive, pertanto si riportano integralmente. "*La capacità di articolare il racconto sia una variabile di molti fattori e,*

- Coerenza e plausibilità del racconto e generale attendibilità del richiedente (lett. c)

La lett. c) impone al giudice di verificare che le dichiarazioni risultino coerenti, plausibili e non in contraddizione con le informazioni di cui si dispone.

Nella valutazione circa la plausibilità e la coerenza, il giudice *“deve attenersi anche a comuni canoni di ragionevolezza e a criteri generali di ordine presuntivo, non essendo di per sè solo sufficiente a fondare il giudizio di credibilità il fatto che la vicenda narrata sia circostanziata. L’art. 3 citato, infatti, obbliga il giudice a sottoporre le dichiarazioni del richiedente non soltanto ad un controllo di coerenza interna ed esterna, ma anche ad una verifica di credibilità razionale della concreta vicenda narrata a fondamento della domanda”*²⁰⁵.

Il canone di plausibilità risulta essere il più ostico e rischioso in termini di diritti del richiedente e del rispetto del principio di imparzialità del giudice.

A tale riguardo provoca alcune riflessioni la posizione, più volte ribadita, della Corte Suprema, la quale dichiara che: *“[a]lla stregua del chiaro dato normativo, dunque, le dichiarazioni del richiedente ben possono essere suffragate da prove. Se così non è, viceversa, tali dichiarazioni sono sottoposte ad una verifica di credibilità (“...essi sono considerati veritieri...”). Detta verifica comporta, oltre che un duplice controllo di coerenza (la coerenza intrinseca del racconto e quella estrinseca concernente le informazioni generali e specifiche di cui si dispone), anche un equiordinato controllo di plausibilità, sicché il racconto deve essere per l’appunto accettabile, sul piano razionale, sia quanto a coerenza, sia quanto a plausibilità, e deve essere cioè attendibile e convincente”*.

Tramite la medesima pronuncia, la Cassazione mira a specificare i passaggi che caratterizzano la fase immediatamente successiva alla valutazione di “logicità” del racconto e lo fa, esprimendosi in tali termini: *“[i]l menzionato controllo di logica, lungi dal presentarsi quale appesantimento della posizione del richiedente, è viceversa espressione del favore che l’ordinamento riserva alla domanda di protezione internazionale, la quale, come emerge dalla massima poc’anzi richiamata, non è rigidamente governata dal principio dell’onere della prova, giacché non soltanto il giudice, in determinati frangenti, ha il dovere*

tra questi, dell’esercizio del dovere del giudice di proporre domande su aspetti di contesto, di contorno, accessori, usando un vero e proprio zoom fotografico per avvicinare l’osservazione al dettaglio”. Inoltre, *“la capacità di fornire circostanze anche con riferimento a elementi accessori (ad esempio, la descrizione dei luoghi o delle persone), se stimolata in audizione, può assumere una forte valenza di corredo all’efficacia probatoria della narrazione”* (L. MINNITI, *La valutazione di credibilità come strumento di valutazione della prova dichiarativa. Ragioni e conseguenze*, in *Questione giustizia*, fascicolo 3/2020, par. 4.4.2).

²⁰⁵ Cfr. Cass. n. 6440/2021.

di acquisire d'ufficio il necessario materiale probatorio, in particolare quello che concerne la situazione del paese di provenienza [...], ma gli è consentito addirittura di ritenere provate circostanze che non lo sono affatto: e tuttavia, proprio perché si tratta di ritenere provati fatti che non lo sono, occorre almeno che essi reggano ad un giudizio di controllo di logicità, senza di che non resterebbe al giudice, una volta operata la verifica di coerenza intrinseca ed estrinseca, che prendere supinamente atto della domanda proposta, accogliendola in ogni caso, per quanto strampalata possa apparire, per l'ovvia considerazione che il Tribunale, se è in condizione di stabilire quale sia la situazione complessiva in cui versa il Paese di provenienza [...], non ha la benché minima possibilità di accertare in concreto se la narrazione dei fatti riferita dal richiedente sia vera o inventata di sana pianta [...]. Controllo di logicità, quello menzionato che appare essere ormai la principale, se non la sola difesa dell'ordinamento avverso narrazioni [...] sovente stereotipate e tessute intorno a canovacci fin troppo ricorrenti [...]"²⁰⁶.

Dunque, se da un lato la Corte nel 2014 affermava che “[l]a ripetitività delle ragioni di fuga (...) lungi dall'integrare un criterio normativo di credibilità impone ancor più rigorosamente l'esame delle condizioni oggettive del paese” (Cass. n. 22111/2014), dall'altro, nella pronuncia sopra riportata, la Corte rischia di banalizzare i fatti allegati dai richiedenti, qualora gli stessi risultino reiterati in numerose domande²⁰⁷.

Le fonti di *soft-law* presenti nel nostro ordinamento, tuttavia, si esprimono in modo differente, preferendo che il giudizio circa la plausibilità delle dichiarazioni mantenga un ruolo circoscritto. Pertanto, al fine di fornire un esame approfondito circa le modalità di

²⁰⁶ Cfr. Cass. n. 7 agosto 2019, n. 21142/2019. La Corte si è pronunciata in tale senso anche recentemente, in relazione a ricorsi di legittimità avverso provvedimenti emanati dalla Sezione specializzata del Tribunale di Milano (Cfr. Cass. nn. 6440/2021; 6205/2021; 6012/2021; 6011/2021). In termini di completezza, si evidenzia che la pronuncia “madre” che si è riportata (Cass. n. 21142/2019) è stata oggetto di critiche da parte della dottrina, la quale sottolinea che nei giudizi di protezione internazionale – amministrativi o giurisdizionali – “*si corre talvolta il rischio di impiegare in modo maldestro il giudizio di verosimiglianza logica, troppo esposto, nella comunicazione interculturale, al vizio di mancata comprensione del contesto individuale e sociale di origine*” (L. MINNITI, *L'eco dell'insegnamento di Carlo Verardi nell'esperienza del giudice dell'asilo*, in *Questione giustizia*, fascicolo 2/2019), proprio come accade in detta pronuncia e nelle altre successive. Luca Minniti aggiunge che in talune pronunce di segno negativo circa la credibilità del richiedente, “*può capitare di leggere [...] che il racconto non appare veritiero perché riferisce di un fenomeno che le fonti attestano essere molto raro; mentre, in altri casi, l'argomento logico (non meno fallace del primo) diventa esattamente quello contrario: la storia non potrebbe ritenersi verosimile perché conterrebbe elementi troppo simili ad altre analoghe vicende già ascoltate, ciò inducendo i decisori a ritenere stereotipate, perché connotate da serialità, le vicende ripetutamente raccontate e tra loro somiglianti*”. Altra fonte di precisazione – e critica – nei confronti della posizione giurisprudenziale, seppur fondata anche su rilievi politici, deriva da A. SIMONI, *Canovacci ricorrenti”? Narrazioni dei migranti e linguaggio dei giudici*, in *Questione giustizia*, 16 gennaio 2020.

²⁰⁷ Cfr. L. MINNITI, *La valutazione di credibilità come strumento di valutazione della prova dichiarativa. Ragioni e conseguenze*, in *Questione giustizia*, fascicolo 3/2020.

applicazione di questo criterio si rimanda al punto 4.1.2. del presente elaborato, in cui verrà chiarita la relativa posizione delle organizzazioni internazionali, in particolare dell'UNHCR. Orbene, si è visto che ulteriore requisito che le dichiarazioni devono soddisfare è quello della coerenza interna: vale a dire che è richiesto che le stesse siano comprensibili e sensate nell'ambito della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente nonché del contesto considerato nel complesso²⁰⁸.

La valutazione della coerenza interna, invero, risulta correlata a quella esterna, tanto che neppure la norma provvede a separarle, apponendo la congiunzione "e" tra le due²⁰⁹.

Per ciò che attiene all'esame della coerenza esterna delle dichiarazioni, è importante distinguere tra due eventualità: il giudice, invero, è tenuto non soltanto a comparare le dichiarazioni con riferimento alle COI (circa consuetudini, costumi, tradizioni, regole religiose, orientamenti culturali, prassi amministrative, condotte statali o giudiziarie, contesti criminali e tutto ciò che possa rilevare), bensì anche ad altre informazioni specifiche, ad esempio valutando un evento in particolare (si pensi ad un attentato, ad un colpo di Stato ovvero ad uno scontro a fuoco, i quali, se accaduti realmente, potrebbero essere descritti dalla stampa locale). Come suggerito da EASO, tuttavia "[t]he reference to general information can relate to the context in which specific incidents are said to have occurred or to the general situation in the country of origin. However, in some particular cases applicants may

²⁰⁸ Cfr. EASO, *Judicial analysis*, cit., par. 4.3.7.3.

²⁰⁹ Cfr. art. 3, comma 5, lett. c), D. Lgs. 251/2007 "le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e [sottolineato aggiunto] non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone". A tal riguardo, si segnala, *ex plurimis*, una pronuncia di recente pubblicazione del Tribunale di Milano. In particolare, la Sezione Specializzata per l'Immigrazione ha emesso un decreto di rigetto nei confronti di un cittadino nigeriano, il quale aveva presentato domanda di protezione internazionale, temendo di venire ucciso, a causa delle rapine da egli compiute quotidianamente dal 2012 al 2015, su alcuni autobus poco fuori dalla città in cui lavorava (in una farmacia) e viveva. Il ricorrente, in particolare, temeva di essere ucciso da parte del titolare della farmacia in cui lavorava, in quanto venne coinvolto in una delle rapine dove riconobbe il ricorrente. Le dichiarazioni, tuttavia, sono state ritenute non credibili, in quanto, a detta del Tribunale, incoerenti sia internamente che esternamente. Il Collegio ha dichiarato che, da un lato era implausibile che "il ricorrente e la banda abbiano potuto, nella totale impunità, compiere rapine – commettendo talvolta omicidi – tutte le mattine per tre anni consecutivi in luoghi che, per quanto diversi, erano comunque limitrofi o comunque circoscritti, senza che ciò scatenasse una reazione di qualche tipo, da parte della polizia e/o da parte degli altri cittadini". Ancora, il richiedente nel corso dell'intero esame della propria domanda venne sottoposto a tre audizioni distinte (una dinanzi alla Commissione e due dinanzi al giudice). Il Collegio ha ritenuto che il ricorrente, in merito ad un preciso evento, abbia fornito "versioni parzialmente diverse nel corso delle tre audizioni", procedendo ad evidenziare le discordanze che caratterizzavano il relativo narrato (per brevità non si riportano i dettagli in questa sede, rimandando al decreto per maggiore approfondimento e chiarezza). Per ciò che attiene alla coerenza esterna, si dichiarava "dalle fonti consultate emerge come – contrariamente a quanto riferito dal ricorrente – i cult [omissis] siano due sette diverse e in conflitto tra loro e come l'appartenenza dei membri a diverse fasce di età non implichi l'uso di nomi diversi per fare riferimento al medesimo cult", allegando le relative fonti per fondare la propria motivazione. Dunque, alla luce di queste osservazioni, il narrato del ricorrente, ritenuto non credibile, rendeva l'intera storia inattendibile (Cfr. Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 6 ottobre 2021, RG n. 51269/2018).

be able to identify specific circumstances that give credibility to their own story even if they run counter to general COI. Decision-makers and members of courts and tribunals should remain alive to possible exceptions”²¹⁰.

In questo caso emerge chiaramente la necessità dell’attivazione della cooperazione dell’autorità giudiziaria, essendo il richiedente impossibilitato a fornire sufficienti elementi che attestino la coerenza di eventi molto particolari e che si verificano raramente nel Paese di origine.

- Tempestiva presentazione della domanda (lett. d)
- Generica attendibilità del richiedente (lett. e)

La concessione del beneficio del dubbio, da ultimo, può avvenire qualora il richiedente venga giudicato genericamente attendibile. La Suprema Corte, in questo caso, ha provveduto a chiarire il significato di tale locuzione, affermando che il racconto *“debba essere considerato credibile "nel suo insieme", attribuendo all’espressione "in generale" utilizzata dalla norma il valore semantico di "complessivamente" o "globalmente", benché non si possa escludere, in astratto, che una specifica incongruenza, per il ruolo della circostanza narrata, possa inficiare del tutto la valutazione di credibilità del ricorrente*”²¹¹.

Di conseguenza, si può affermare che la valutazione dell’attendibilità complessiva del richiedente svolge il ruolo di *“criterio di chiusura del sistema di valutazione, il metodo applicativo di valutazione degli indicatori che lo precedono nella elencazione*”²¹².

Alla luce di questo criterio (lett. e), in definitiva, le autorità sono tenute ad applicare in maniera prudente e coordinata gli altri criteri elencati dalle lettere da a) a d), esaminandoli individualmente, nonché, al termine, complessivamente.

A detta della Corte Suprema, il giudizio di plausibilità riferito alle dichiarazioni si risolve, in definitiva *“nel complessivo scrutinio di attendibilità del richiedente previsto alla lett. e) della disposizione, da compiersi a mezzo dei "riscontri effettuati", espressione da intendersi*

²¹⁰ Cfr. EASO, *Judicial analysis*, cit., par. 4.3.7.3.

²¹¹ Cass. n. 9451/2021: in questa pronuncia la Corte ha deciso in senso di cassare il decreto della Sezione specializzata milanese, in quanto ritenne che il giudice di merito *“circoscrive le fonti del proprio convincimento ad aspetti esterni del vissuto del richiedente (oltre che attuali, come l’attuale relazione affettiva) ovvero a lacune descrittive del “sostrato emotivo” o della “difficoltà del vivere” la propria omosessualità in Gambia, tanto inessenziali quanto eccentriche rispetto al primario compito di scrutinio della riferita condizione quale centro di principale esposizione a rischio e persecuzione in caso di rientro*”. Invero, la Corte sostiene che la valutazione circa la generale attendibilità del richiedente non si sia svolta *“attorno ai molteplici elementi, di disagio, sofferenza e coerente pratica relazionale prudente pur riferita e di cui non v’è traccia in motivazione*”. Suddette omissioni, dunque, comportano la violazione dei criteri stabiliti dall’art. 3, comma 5 del D. Lgs. 251/2007.

²¹² Cfr. L. MINNITI, *La valutazione di credibilità come strumento di valutazione della prova dichiarativa. Ragioni e conseguenze*, in *Questione giustizia*, fascicolo 3/2020, par. 3.2.

*riferita non soltanto ad eventuali riscontri esterni, ove disponibili, ma anche alla verifica di logicità del racconto, come si desume dalla parte finale del comma, ove è detto che: "Nel valutare l'attendibilità del minore, si tiene conto anche del suo grado di maturità e di sviluppo personale", la qual cosa rende manifesto che i riscontri non attengono soltanto al dato estrinseco delle "informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso", ma anche all'intrinseca credibilità razionale della narrazione"*²¹³.

3.3. Conclusione

Concludendo, dunque, si deve ricordare che l'esito negativo in merito alla credibilità di una parte del narrato non può – e non deve – di per sé, incrinare l'efficacia probatoria del resto della narrazione, ma, al contrario, deve essere chiaro al giudice il peso che detta parte riveste all'interno dell'intero racconto, nonché compararlo alle altre dichiarazioni ritenute credibili e agli altri elementi di prova (qualora siano presenti).

In sintesi, gli operatori devono rispettare il principio dell'esame attento e rigoroso, nonché fondato sull'intero sistema probatorio di cui devono tenere conto. Invero, non può escludersi la presenza dei presupposti per il riconoscimento di una forma di protezione, solo in seguito all'accertamento della non credibilità delle mere dichiarazioni (o di parte di esse).

La valutazione della credibilità è riconosciuta come un necessario e inevitabile passaggio nell'esame degli elementi di una domanda di protezione internazionale. Tuttavia, si nota come questa attività sia caratterizzata da numerose insidie, che non riguardano solo la posizione del rifugiato²¹⁴ – il quale, a causa di un esame tutt'altro che attento e rigoroso, nonché dell'impossibilità di fornire sufficienti elementi probatori per supportare le sue dichiarazioni, rischia di vedersi negata la protezione che gli spetterebbe – ma anche il lavoro dell'autorità accertante – o giudicante nel caso di ricorso in sede giurisdizionale.

Gli operatori, infatti, sono quotidianamente a contatto con storie di individui vittime di violenze, conflitti e persecuzioni inauditi e inimmaginabili, che risultano molto distanti dalla "normalità" cui si è soliti interfacciarsi al giorno d'oggi nei Paesi in cui i diritti fondamentali dell'uomo vengono rispettati – o quanto meno dovrebbero venire rispettati secondo la normativa vigente.

²¹³ Cfr. Cass. n. 21142/2019.

²¹⁴ In questo caso il termine deve essere inteso nel senso di individuo che possiede i requisiti sanciti dall'art. 1 (A) della Convenzione di Ginevra. Lo stesso vale, tuttavia, per coloro che sono in possesso dei requisiti per la protezione sussidiaria.

Le narrazioni di questi episodi diventano il “luogo all’interno del quale passare al setaccio i fatti narrati alla ricerca di omissioni, incongruenze o incoerenze, al fine di verificare la generale credibilità del racconto” e, dunque, come già sottolineato in precedenza, in taluni casi, “il giudizio sull’attendibilità della storia – o più in generale del soggetto che racconta la storia – finisce per sostituirsi alla ricerca o all’esame delle prove. Detto in altri termini, la storia può divenire la prova rispetto alla quale decidere se riconoscere o meno la protezione internazionale”²¹⁵.

Non risulta confutabile il fatto che il richiedente sia onerato dall’allegazione e, seppur limitatamente, dalla prova degli elementi significativi della propria domanda, tuttavia, si deve ricordare che la credibilità del richiedente non è un elemento costitutivo della protezione internazionale, piuttosto deve considerarsi “un mezzo di prova tipico del processo di protezione internazionale e il procedimento di valutazione di credibilità delle dichiarazioni del richiedente non è altro che un procedimento di valutazione della prova vincolato da canoni stringenti”²¹⁶. Qualora le dichiarazioni vengano in parte ritenute non credibili, ciò non comporta che i presupposti del riconoscimento della protezione internazionale vengano meno. Tali presupposti devono essere verificati sulla base di altri mezzi di prova (attraverso l’attivazione della cooperazione istruttoria), ovvero, laddove vengano integrate le condizioni di cui all’art. 3, comma 5 del decreto qualifiche, può essere concesso al richiedente il beneficio del dubbio.

4. Il ruolo dell’interpretazione delle norme

Tenendo presente il ruolo svolto dalla disciplina europea e della relativa trasfusione nell’ordinamento italiano, si deve rammentare che nel corso degli anni è stato di notevole importanza l’ulteriore intervento di organizzazioni – e organi – internazionali, nonché europei, che hanno contribuito a rendere più chiari e concretamente applicabili i criteri sopra elencati, comportando decisioni sempre più rispettose dei diritti dei richiedenti.

²¹⁵ B. SORGONI, *Storie dati e prove. Il ruolo della credibilità nelle narrazioni di richiesta di asilo*, in *Parolechiave*, n. 46, pp. 115-33.

²¹⁶ L. MINNITI, *La valutazione di credibilità come strumento di valutazione della prova dichiarativa. Ragioni e conseguenze*, in *Questione giustizia*, fascicolo 3/2020.

4.1. UNHCR: “*Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems*”

Uno strumento rilevante sul tema della valutazione di credibilità è il *Report* redatto da UNHCR intitolato “*Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems*”²¹⁷, il quale ha lo scopo di analizzare i differenti approcci alla valutazione della credibilità, anche alla luce della giurisprudenza degli Stati dell’Unione Europea evidenziando alcuni concetti chiave, tentando di fornirne una visione più chiara possibile.

Dunque, inizialmente UNHCR sottolinea come, proprio a causa dei differenti approcci alla valutazione di credibilità, spesso l’esito di domande simili, ma esaminate in due Paesi diversi, può essere differente, nonostante sul loro territorio siano in vigore le medesime direttive dell’Unione Europea.

A ciò si deve aggiungere che spesso la normativa probatoria deriva da previsioni di diritto penale, che chiaramente è inadeguata per la valutazione di credibilità nella procedura di asilo. In base ad alcuni studi²¹⁸ condotti tanto dai Paesi dell’Unione, quanto al di fuori di essi, viene messo in luce che una percentuale significativa di dinieghi della protezione internazionale si basa, in tutto o in parte, su risultati negativi in termini di credibilità del richiedente.

²¹⁷ Il *Report* in questione fa parte delle ricerche portate avanti durante la realizzazione del progetto “*Towards Improved Asylum Decision-Making in the EU*” (conosciuto come progetto CREDO), sviluppato dal 1° settembre 2011 al 28 febbraio 2013 guidato dall’Hungarian Helsinki Committee e al quale hanno partecipato UNHCR, International Association of Refugee Law Judges (IARLJ) e Asylum Aid (UK) e venne cofinanziato dalla Commissione Europea. L’obiettivo generale del progetto CREDO era quello di contribuire a pratiche di valutazione della credibilità meglio strutturate, obiettive, di alta qualità e orientate alla tutela nelle procedure di asilo, condotte dagli Stati membri dell’UE, nonché di promuovere un approccio armonizzato, che riflettesse le pertinenti disposizioni del diritto dell’UE e delle norme internazionali. L’analisi che si procede ad effettuare in questa sede deriva anche dall’esame di altri documenti, quali: UNHCR, *Handbook*, cit.; UNHCR, *Note on burden proof*, op. cit.; EASO, *Judicial analysis*, op. cit.; EASO, *Practical Guide: Evidence Assessment*, EASO *Practical Guides Series*, marzo 2015; i risultati del progetto CREDO (HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, *Credibility Assessment in Asylum Procedures, A Multidisciplinary Training Manual*, Volumi 1 e 2). Grazie a questi strumenti, a parere di chi scrive, si riesce a fotografare un quadro chiaro e pratico circa i principi che regolano la valutazione di credibilità, utile agli operatori – amministrativi e giurisdizionali – incaricati della mansione.

²¹⁸ UNHCR, *Quality in the Swedish Asylum Procedure: A Study of the Swedish Migration Board’s Examination of and Decisions on Applications for International Protection*, 2011. Questo studio deriva dall’analisi di 200 decisioni adottate tra luglio e dicembre 2009, dalle quali si è scoperto che il 38% dei casi analizzati è stato respinto per motivi di credibilità. Si veda, inoltre, ASYLUM AID, *Unsustainable: The Quality of Initial Decision-making in Women’s Asylum Claims*, 2011, che ha esaminato 45 casi di domande di protezione presentate da donna, di cui 31 (69%) denunciavano una persecuzione legata al genere. In 39 dei 45 casi esaminati (87%) la tesi della ricorrente non è stata accolta in quanto ritenuta non credibile. In tutti i casi di ricorso giurisdizionale (50%), la credibilità delle affermazioni dei ricorrenti è stata accettata e le conclusioni negative in materia di credibilità al momento della decisione iniziale sono state rovesciate. Altri studi che confermano le suddette risultanze derivano da: M. KAGAN, *Is Truth in the Eye of the Beholder? Objective Credibility Assessment in Refugee Status Determination*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 17, 2003, p. 367 ss. (dal quale si scopre che solo nella primavera del 2002, al Cairo, il 77% dei rigetti fu determinato dal “*lack of credibility*”); D. ANKER, *Determining Asylum Claims in the United States: An Empirical Case Study*, in *New York University School of Law Journal of Law and Social Change*, vol. 19, 1992; C. ROUSSEAU et al., *The Complexity of Determining Refugeehood: A Multidisciplinary Analysis of the Decision-making Process of the Canadian Immigration and Refugee Board*, in *Journal of Refugee Studies*, vol. 15, n. 1, 2002; G. NOLL, *Proof, Evidentiary*

Preliminarmente alle indicazioni circa i principi che dovrebbero regolare l'attività di valutazione in esame, l'UNHCR introduce la seguente definizione di valutazione di credibilità:

“The process of gathering relevant information from the applicant, examining it in the light of all the information available to the decisionmaker and determining whether the statements of the applicant relating to material elements of the claim can be accepted, for the purpose of the determination of qualification for refugee and/or subsidiary protection status. [...] The credibility assessment involves a determination of whether and which of the applicant’s statements and other evidence submitted by the applicant can be accepted and, therefore, may then be taken into account in the analysis of the well-founded fear of persecution and real risk of serious harm”²¹⁹.

Viene sottolineato, inoltre, come questa particolare fase della procedura di riconoscimento della protezione internazionale sia essenziale, in quanto permette alle autorità di formare un insieme di elementi di fatto su cui poter fondare la propria decisione.

Le dichiarazioni del richiedente, come già detto, vengono ricomprese all'interno del sistema delle prove posto alla base di una domanda di protezione internazionale, il quale può anche ricomprendere, si ricorda *“any other oral evidence provided by experts, family members and other witnesses”*.

Le prove possono assumere diverse forme, quali *“documentary, including written, graphic, digital, and visual materials”²²⁰* e ricomprendono anche le cd. COI (Country of Origin Information).

Assessment and Credibility in Asylum Procedures, 2005; R. THOMAS, *Assessing the Credibility of Asylum Claims: EU and UK Approaches Examined*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 8, 2006, p. 79.

²¹⁹ UNHCR, *Beyond proof*, *op. cit.*, cap. 1, par. 1.1. Sul punto, si vedano anche le conclusioni sommarie del progetto CREDO, derivanti dalla tavola rotonda organizzata nel 2015, tra decisori, giudici, avvocati, studiosi e rappresentanti di ONG del settore, al fine di discutere criticamente le pubblicazioni scaturite dal progetto stesso consultabile al seguente link: <https://www.refworld.org/pdfid/554c9aba4.pdf>. Durante l'incontro venne sottolineato che: *“Participants at the Roundtable generally agreed that credibility assessment is not a search for “the truth”, but rather aims at establishing whether the applicant has provided a credible account. Thus, what needs to be assessed is the credibility of the applicant’s statements rather than the credibility of the applicant as a person. The focus needs to be on the applicant’s account of why he or she has left the country of origin and is in need of international protection. The task of the adjudicator is to identify the material facts of the claim and examine the applicant’s statements as well as any other evidence submitted in support of the claim. Any discrepancies in the information provided need to be assessed in light of credibility indicators.”* (UNHCR, *Credibility Assessment in Asylum Procedures, Expert Roundtable* (Budapest, 14-15 January 2015), 2015, par. 19).

²²⁰ UNHCR, *Beyond proof*, *op. cit.*, cap. 1, par. 1.1.

In alcuni casi, tuttavia, le dichiarazioni del richiedente risultano essere gli unici mezzi di prova forniti dal richiedente, il che spiega l'assoluta importanza delle stesse²²¹.

Dunque, nonostante l'assenza di norme specifiche in materia credibilità, sul punto l'UNHCR, attraverso il contributo di alcuni Stati dell'Unione Europea – ma non solo –²²², ha sviluppato e analizzato i seguenti principi che costituiscono il fondamento della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

4.1.1. I principi e l'intervento della Corte EDU sul tema

Ci si accinge ora ad analizzare il punto cruciale della valutazione di credibilità, tentando di rispondere quanto più efficacemente possibile al seguente quesito: quali sono i procedimenti concreti che le autorità devono mettere in atto quando si apprestano a valutare la credibilità delle dichiarazioni?

Bisogna ricordare che i principi che ci si appresta ad elencare tengono conto anche delle difficoltà che nella pratica le autorità accertanti riscontrano, essendo le stesse spesso sottoposte a scadenze ravvicinate, nonostante l'incessante mole di lavoro di cui vengono incaricate e la scarsità delle risorse – umane, economiche e formative – che vengono loro destinate.

4.1.1.1. Shared duty

Si è già provveduto a chiarire la posizione della normativa italiana e della relativa interpretazione della giurisprudenza circa il dovere di cooperazione delle autorità. Ci si accinge, nel presente contesto, a esaminare la posizione più ampia dell'UNHCR, della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nonché della Corte EDU.

Nella maggior parte dei processi, dunque, il dovere di dire la verità e di fornire elementi utili alla causa, al fine di motivare la propria domanda, spetta al ricorrente.

²²¹ Cfr. UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity*, par. 64: "The applicant's own testimony is the primary and often the only source of evidence, especially where persecution is at the hands of family members or the community. Where there is a lack of country of origin information, the decision maker will have to rely on the applicant's statements alone. Normally, an interview should suffice to bring the applicant's story to light".

²²² UNHCR, *Beyond Proof.*, op. cit., cap. 2, par. 2: "National courts have also contributed to the development of standards for the credibility assessment in their jurisprudence. This is the case in Belgium, the Netherlands and the UK. Some states, such as the Netherlands and the UK, have developed through specific guidelines, national standards for and guidance on the methodological approach to be taken to the credibility assessment. This guidance, together with training, aims to ensure a consistent approach is taken to the credibility assessment by individual decisionmakers. Other states, such as Belgium, did not have specific guidelines on the credibility assessment at the time of UNHCR's research, although some guidance may be provided through training. This chapter provides an insight into some of the national standards developed both within the EU and beyond."

Il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale non mira, certo, ad aggirare la suddetta regola, tuttavia, è bene ricordare che in molti casi – se non in tutti – il richiedente non è in grado di sostenere le sue dichiarazioni con documenti o altre prove. I viaggi che intraprendono, infatti, spesso causano la perdita di ogni bene in loro possesso, tra cui anche i documenti di identità, anche se il caso in cui, ancora prima di partire dal proprio Paese di origine, i richiedenti abbiano suddette risorse a disposizione rappresenta un'eccezione.

Pertanto, mentre l'onere della prova incombe in linea di principio sul richiedente, l'obbligo di accertare e valutare tutti i fatti pertinenti è condiviso tra quest'ultimo e l'esaminatore. Invero, è previsto per l'autorità il dovere di cooperare con il richiedente al fine di accertare e valutare ogni fatto significativo della causa ai fini della decisione²²³.

Il fallimento del richiedente nel tentativo di effettuare ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda (nel caso in cui gli elementi forniti non siano completi, aggiornati o rilevanti) non esime l'autorità dal dovere di cooperazione con il richiedente affinché possano essere raccolti tutti gli elementi necessari.

Questa particolare incombenza viene adempiuta tramite il supporto al richiedente nel fornire le informazioni rilevanti, ovvero quando l'autorità sia a conoscenza – o provveda ad informarsi – circa la situazione del Paese di origine, nonché verifichi adeguatamente i fatti narrati dal richiedente.

L'autorità, dunque, è tenuta a cooperare con il richiedente sempre in relazione ai fatti in principio da esso allegati, non potendo fondare la propria decisione su situazioni estranee alla narrazione.

All'esaminatore spetta il delicato compito di guidare il richiedente verso i punti più importanti del racconto o le circostanze da chiarire, ricorrendo, ad esempio a domande specifiche durante il colloquio personale: non ci si può attendere che il richiedente sappia quali fatti e prove documentali o di altro tipo possano essere significativi.

²²³ Cfr. CGUE, 22 novembre 2012, causa C-277/11, *M. M.*, par. 65-66 e la relativa *Opinion of Advocate General Y. Bot*, in cui l'Avvocato Generale, al punto 68, sottolinea che: *“That cooperation, like the meeting in which it may actually occur, has the sole objective of assisting the applicant to complete his application and to assemble the elements deemed essential for that purpose”*. Sul punto, cfr. anche UNHCR, *Note*, cit., par. 6: *“In view of the particularities of a refugee's situation, the adjudicator shares the duty to ascertain and evaluate all the relevant facts. This is achieved, to a large extent, by the adjudicator being familiar with the objective situation in the country of origin concerned, being aware of relevant matters of common knowledge, guiding the applicant in providing the relevant information and adequately verifying facts alleged which can be substantiated.”*.

Ad esempio, in alcuni Paesi dell'Unione Europea vengono forniti al richiedente degli opuscoli al momento della presentazione della domanda, contenenti consigli riguardanti i documenti utili da presentare per sostenere il proprio racconto²²⁴.

- L'intervento della Corte EDU

La Corte EDU, per ciò che attiene al tema della cooperazione degli Stati, ha prodotto una notevole giurisprudenza, tesa soprattutto a identificare il momento nel quale l'onere probatorio si trasferisce dal richiedente all'organo esaminatore.

Al riguardo, la Corte ha stabilito che: “[i]t is in principle for the applicant to adduce evidence capable of proving that there are substantial grounds for believing that, if the measure complained of were to be implemented, he would be exposed to a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3”²²⁵, pur riconoscendo le sostanziali difficoltà – o addirittura impossibilità – dei richiedenti²²⁶. Laddove l'interessato abbia adempiuto a tale dovere, il gravame si sposta in capo alle autorità, le quali hanno il compito “to dispel any doubts about it”²²⁷, essendo queste ultime in grado di accedere direttamente e facilmente a fonti affidabili e obiettive, ottenendo sufficiente materiale probatorio.

Dunque, l'obbligo di cooperazione dello Stato sorge a condizione che il richiedente abbia fornito, per quanto possibile, il materiale e le informazioni necessarie, “allowing the authorities of the Contracting State concerned, as well as the Court, to assess the risk a removal may entail”²²⁸.

La Corte, in una recente pronuncia, ha dichiarato che il ruolo ricoperto dalla autorità nazionali è più idoneo, rispetto a quello ricoperto dalla stessa, ai fini della valutazione di credibilità, in

²²⁴ UNHCR, *Beyond proof*, cit., par. 4.1.2. Anche gli operatori italiani, come accennato in precedenza, forniscono a coloro che presentano la domanda di protezione internazionale la “Guida pratica per richiedenti protezione internazionale in Italia”, disponibile in numerose lingue, reperibile al seguente link: <https://www.interno.gov.it/temi/immigrazione-e-asilo/protezione-internazionale/guida-pratica-richiedenti-protezione-internazionale-italia>. Al momento della formalizzazione della domanda, infatti, si provvede alla compilazione del cd. Modulo C3. In seguito a questo adempimento viene consigliato al richiedente di consegnare qualsiasi documento in suo possesso alla polizia, al fine di capire cosa è successo e quale sia la situazione (ad es. titoli di viaggio, certificati di matrimonio, certificati medici, fotografie, articoli di giornale).

²²⁵ Corte EDU, sent. 28 febbraio 2008, *Saadi v. Italy*, n. 37201/06, par. 129; sent. 26 luglio 2005, *N. v. Finland*, n. 38885/02, par. 167; sent. 17 luglio 2008, *NA. v. the United Kingdom*, n. 25904/07, par. 111; sent. 15 gennaio 2015, *A.A. v. France*, n. 18039/11, par. 53; sent. 9 luglio 2015, *R.K. v. France*, n. 61264/11, par. 59.

²²⁶ Corte EDU, sent. 19 febbraio 1998, *Bahaddar v. the Netherlands*, n. 25894/94, par. 45: “it may be difficult, if not impossible, for the person concerned to supply evidence within a short time, especially if – as in the present case – such evidence must be obtained from the country from which he or she claims to have fled. Accordingly, time-limits should not be so short, or applied so inflexibly, as to deny an applicant for recognition of refugee status a realistic opportunity to prove his or her claim”.

²²⁷ Si veda, tra le altre, Corte EDU, sent. 9 marzo 2010, *R.C. v. Sweden*, n. 41827/07, par. 50.

²²⁸ Corte EDU, sent. 5 luglio 2005, *Said v. The Netherlands*, n. 2345/02, par. 49.

quanto, oltre ad avere accesso diretto alle informazioni necessarie, *“it is they who have had an opportunity to see, hear and assess the demeanour of the individuals concerned”*²²⁹.

4.1.1.2. Individual assessment

Le autorità devono attivare un’ulteriore operazione di contestualizzazione della domanda, tenuto conto delle circostanze individuali e contestuali del richiedente.

Nonostante talvolta le storie sembrano somigliarsi, devono essere ricompresi nella valutazione di credibilità, il *background* personale del richiedente, l’età, la nazionalità, l’origine etnica, il genere, l’orientamento sessuale e/o l’identità di genere, l’istruzione, lo *status* sociale, il credo religioso, il *background* culturale, le sue esperienze passate e presenti di maltrattamento, tortura, persecuzione, danno o altre gravi violazioni dei diritti umani, nonché la situazione riguardante il Paese di origine o di residenza abituale, o del Paese di transito, considerando il contesto giuridico, istituzionale, politico, sociale, religioso, culturale, la situazione dei diritti umani, il livello di violenza e la – eventuale – protezione offerta dallo Stato.

Da ciò deriva che, ad esempio, in presenza di elementi simili, due domande possono portare a due decisioni differenti.

Per comprendere a fondo questo principio, a titolo esemplificativo, si segnala una pronuncia della CGUE in merito alla professione di una determinata religione. In quel contesto la Corte stabilì che *“[t]he subjective circumstance that the observance of a certain religious practice in public, which is subject to the restrictions at issue, is of particular importance to the person concerned in order to preserve his religious identity is a relevant factor to be taken into account in determining the level of risk to which the applicant will be exposed in his country of origin on account of his religion, even if the observance of such a religious practice does not constitute a core element of faith for the religious community concerned”*²³⁰. Dunque, in alcuni casi la professione di un credo religioso potrebbe comportare persecuzioni nel Paese

²²⁹ Corte EDU, sent. 2 giugno 2020, *S.A v. The Netherlands*, n. 49773/15, par. 67.

²³⁰ CGUE, sent. 5 settembre 2012, cause riunite C-71/11 e C-99/11, Y, Z, par. 70. A sostegno delle loro domande, i richiedenti avevano addotto l’appartenenza ad una certa comunità musulmana, a causa della quale furono costretti a fuggire dal Paese, in quanto vittime di persecuzioni e violenze. La Corte ha dunque chiarito che *“in the system provided for by the Directive, when assessing whether, in accordance with Article 2(c) thereof, an applicant has a well-founded fear of being persecuted, the competent authorities are required to ascertain whether or not the circumstances established constitute such a threat that the person concerned may reasonably fear, in the light of his individual situation, that he will in fact be subject to acts of persecution”* e ancora che *“where it is established that, upon his return to his country of origin, the person concerned will follow a religious practice which will expose him to a real risk of persecution, he should be granted refugee status, in accordance with Article 13 of the Directive. The fact that he could avoid that risk by abstaining from certain religious practices is, in principle, irrelevant”*.

di origine – ovvero, come nel caso in questione, ad una restrizione della propria identità – e di conseguenza fondare il riconoscimento di una forma di protezione internazionale; al contrario, in altri casi, la medesima pratica potrebbe venire accettata dalla comunità del Paese di origine e, dunque, non esporre ad alcun rischio il richiedente.

Il vaglio delle dichiarazioni, dunque, deve tenere in considerazione tanto delle circostanze individuali del richiedente, quanto delle cd. “*contextual circumstances*” del vissuto del ricorrente.

Ad esempio, rilevano i mezzi che il richiedente ha a disposizione per ottenere le prove, la sua salute fisica e/o mentale, il livello d’istruzione, i legami familiari o ancora il perché e come il richiedente ha lasciato il Paese di origine. Devono essere esaminate, inoltre, la possibilità che in quella determinata situazione una tale vicenda possa effettivamente essere accaduta ovvero le difficoltà che il richiedente avrebbe potuto incontrare per ottenere ulteriori prove a fondamento delle sue dichiarazioni.

Ancora, l’esame di ogni peculiarità della situazione può essere utile, ad esempio, nel caso di domande presentate da minori non accompagnati, vittime di torture, violenze sessuali o di genere ovvero di altri trattamenti con conseguente trauma, nonché persone con problemi di salute fisica o mentale. L’approccio alla valutazione della credibilità in queste occasioni necessita di un elevato grado di specificità.

Concludendo, in ogni caso, alla luce della situazione personale del richiedente, resta da considerare la fondatezza del timore di subire persecuzioni o un danno grave.

- L’intervento della Corte EDU

Il ruolo fondamentale degli elementi individuali di ogni racconto – e, dunque, di ogni *claim* – si evince chiaramente anche dalla posizione della Corte EDU, la quale sostiene che il fatto che il racconto deve essere considerato individualmente non implica necessariamente che il richiedente abbia fornito un resoconto credibile e completo di tutti gli elementi significativi del suo vissuto.

Ad esempio, nella pronuncia *N. v. Finland*, derivante dal ricorso presentato da un cittadino congolese, trasferitosi in Finlandia, dove presentò immediatamente domanda di protezione internazionale, il racconto del richiedente venne ritenuto dalla stessa Corte “*evasive on many points*”. Nonostante, dunque, il mancato convincimento della Corte circa numerosi elementi delle dichiarazioni, la stessa dichiarò che “[i]n light of the overall evidence [...] applicant’s account of his background [...] must, on the whole, be considered sufficiently consistent and

*credible*²³¹. Orbene, fu alla luce dell'esame del contesto individuale del richiedente, che la Corte sostenne la sufficiente credibilità delle dichiarazioni, altrimenti considerate in parte non plausibili.

Parimenti la Corte, in altre situazioni, ribadì che, nonostante la mancanza di credibilità delle dichiarazioni, una forma di protezione internazionale potrebbe venire riconosciuta alla luce di un ulteriore elemento, caratterizzante la situazione individuale del richiedente, decisivo per il convincimento delle autorità²³².

4.1.1.3. Objective and impartial assessment

Le autorità esaminatrici sono tenute a svolgere l'intero giudizio sulla domanda di protezione internazionale in modo totalmente imparziale e obiettivo, essendo cruciale che le stesse “*do not prejudge credibility and do not approach the task with scepticism or a 'refusal mindset'*”²³³ in quanto il predetto atteggiamento potrebbe pregiudicare e falsare il momento della valutazione della domanda – e dunque il relativo esito.

I requisiti dell'imparzialità e dell'obiettività devono essere rispettati durante l'intero svolgimento della procedura, compresi i momenti di acquisizione e valutazione delle prove, indipendentemente dall'identità, dal contesto o dalle circostanze individuali del richiedente. Valutare la credibilità del richiedente – così come il resto delle prove – è un'attività che non deve comportare atteggiamenti quali la speculazione, l'intuizione ovvero ipotesi soggettive e infondate²³⁴.

²³¹ Corte EDU, sent. n. 38885/02 del 26 luglio 2005, *N. v. Finland*, par. 154-157. Il medesimo orientamento viene ripreso dalla Corte nella già menzionata sent. JK e altri c Svezia, cit., par. 93.

²³² Ad esempio, questa circostanza si verificò in un caso sottoposto alla Corte EDU (sent. n. 61204/09 del 5 settembre 2013, *I. v. Switzerland*, par. 59-69). I ricorrenti erano cittadini russi di origine cecena che vivevano in Svezia, dove chiesero asilo nel 2007, dichiarando di essere stati torturati dal “*gruppo di Kadyrov*” e di essere allora ancora ricercati nel loro Paese di origine. Le autorità svedesi rifiutarono la domanda dei due richiedenti, sostenendo che la situazione in Cecenia non poteva giustificare, di per sé, la concessione di una protezione. Inoltre, le autorità ritennero che non fossero stati prodotti elementi di prova sufficienti a circostanziare la domanda. La Corte EDU, si dichiarò concorde con quanto dichiarato dalle autorità svedesi, sostenendo che “*the applicants failed to make it plausible that they would face a real risk of being subjected to ill-treatment upon return to the Russian Federation*” (par. 65). Allo stesso tempo, tuttavia, “[t]aking those factors into account cumulatively, in the special circumstances of the case [...]” la Corte dichiarò che “*there are substantial grounds for believing that the applicants would be exposed to a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 of the Convention if deported to the Russian Federation*” (par. 69) e, di conseguenza, l'eventuale rimpatrio dei richiedenti avrebbe violato l'art. 3 CEDU. Cfr., inoltre, Corte EDU, sent. 2 giugno 2020, *S.A v. The Netherlands*, n. 49773/15, par. 69: “*the extent of negative attention from the side of the authorities will depend on individual features of the person concerned and is not systematic*”.

²³³ Cfr. UNHCR, *Beyond proof*, cit., cap. 2, par. 2.3.

²³⁴ Cfr. J. HERLIHY, K. GLEESON, S. TURNER, *What Assumptions about Human Behaviour Underlie Asylum Judgments*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 22 (3), 2010, p. 351-366.

Risulta molto chiaro e interessante, a parere di chi scrive, l'approfondimento dedicato dal *report* di UNHCR al tema dell'imparzialità e oggettività degli esaminatori²³⁵.

Si sottolinea che mantenere un comportamento imparziale è molto complicato per le autorità, essendo loro sottoposte a numerosi *claims* simili e presentati, spesso, da richiedenti provenienti dallo stesso Paese. Questo, dunque, può comportare un istintivo collegamento tra i casi e una valutazione non approfondita di ognuno di essi, ma fondata esclusivamente sulle impressioni delle autorità²³⁶. È proprio per questo motivo che la valutazione di credibilità rappresenta un momento molto critico per gli operatori, i quali devono essere sottoposti ad un'intensa formazione, essendo tenuti ad effettuare un grande sforzo, superato il quale spesso potrebbero trovarsi di fronte a decisioni completamente diverse da quelle che si aspettavano²³⁷.

Ulteriore difficoltà – emotiva e decisionale – deriva dal contenuto dei racconti, caratterizzati – troppo – spesso da episodi di tortura, violenza, trattamenti disumani, i quali possono alterare lo stato psicologico delle autorità. L'esposizione a tali racconti potrebbe anche portare l'esaminatore a ritenere talmente terribili i fatti, da renderli non credibili.

Da uno studio condotto nel 2012, ad esempio è risultato che, in relazione a domande provenienti da vittime di stupri, le autorità in qualche modo riescano a mettere in atto un distacco emotivo (*emotional detachment*), in virtù del quale si ritiene di poter decidere in maniera imparziale. Nonostante il distacco emotivo possa risultare fondamentale in termini di imparzialità, lo stesso deve essere equilibrato, potendo talvolta portare ad un atteggiamento riluttante nei confronti dei casi sottoposti²³⁸.

²³⁵ Si provvede a fornirne una sintesi, consigliandone la lettura per esteso (UNHCR, *Beyond proof*, cit., pp. 40-41).

²³⁶ In merito si segnala la sentenza della CGUE, *ABC*, cit., par. 62. La Corte afferma che: “*the assessment of applications for the grant of refugee status on the basis solely of stereotyped notions associated with homosexuals [...] does not allow those authorities to take account of the individual situation and personal circumstances of the applicant for asylum concerned*”.

²³⁷ Dalle interviste predisposte da UNHCR nei confronti di alcuni esaminatori si evince esattamente questa modalità di pensiero che si sviluppa in loro in seguito a diversi casi esaminati. Ad esempio, viene affermato: “*Instinctively I think it's false, you think to yourself here we go again*”; “*Over a period of time you can't help but have a stereotype. I try to remain objective to see what the person says. But you can't block out preconceived ideas of people from that nationality. You can't do this job for too long because you build up a preconception about things*” (Cfr. UNHCR, *Beyond proof*, cit., nota 54).

²³⁸ Cfr. H. BAILLOT, S. COWAN, V. MUNRO, *Research Briefing: Rape Narratives and Credibility Assessment (of Female Claimants) at the AIT*, 2012, p. 6 (<https://www.stmaryscentre.org/application/files/1714/7793/0903/FINAL-BRIEFING-REPORT-PDF-April-2012.pdf>). Interessante è la posizione degli operatori con un *background* legale, i quali dichiararono che “*an 'objective', 'matter of fact' approach had to be taken, which precluded emotionality*”, puntualizzando che, a parer loro, l'unico modo per essere un buon avvocato, “*is to cut yourself off from the emotion*”. Gli autori della ricerca, tuttavia, chiarirono che tale approccio spesso viene confuso, non comportando “*a controlled balance*

Gli operatori che hanno contribuito alla ricerca hanno descritto il loro compito come “*really very distressing*”, “*upsetting*”, “*exhausting*”, “*soul destroying*” e “*incredibly difficult emotionally*”. In particolare, è stato notato che tali emozioni venivano percepite in maniera più accentuata dagli operatori meno esperti nella materia. Da qui, dunque, si comprende l’urgenza mondiale di rafforzare e perfezionare la formazione cui vengono sottoposti gli operatori della protezione internazionale.

In conclusione, è fondamentale che le autorità tengano presente il fine ultimo della procedura in esame, ovvero quello di tutelare i diritti umani e identificare i richiedenti che sono in possesso dei requisiti per ottenere una forma di protezione internazionale “*through the lens of various disciplines, including legal, cultural, psychological, anthropological, and sociological*”²³⁹.

4.1.1.4. Evidence-based assessment

L’esito della valutazione della credibilità deve essere suffragato da prove, che, come si è detto, possono assumere qualunque forma. La narrazione degli eventi da parte del richiedente, sottoposta a valutazione di credibilità, ricopre la posizione di vertice nel sistema delle prove dichiarative. Allo stesso tempo, numerose sono le evidenze che possono contribuire alla formazione della decisione delle autorità, qualora le dichiarazioni vengano ritenute non credibili.

Ad esempio, nell’ordinamento italiano è previsto il divieto di respingimento, espulsione ovvero estradizione “*di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi per ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all’articolo 5, co. 6. [...] Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e dell’effettività dei vincoli familiari dell’interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell’esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d’origine*”. Dunque, per essere ritenuto meritevole di un permesso di soggiorno per protezione speciale è necessario che il richiedente presenti elementi di prova che attestino i requisiti richiesti. A questo scopo possono rilevare attestati di istruzione o formazione, contratti di lavoro, certificati di matrimonio o di nascita di un

between detachment and sympathy”, bensì “*a marked reluctance to engage with the asylum-seeker’s narrative (of rape) altogether*”.

²³⁹ Cfr. C. ROUSSEAU et al., *The Complexity of Determining Refugeehood: A multidisciplinary Analysis of the Decision-Making Process of the Canadian Immigration and Refugee Board*, in *Journal of Refugee Studies*, 2002, vol. 15 (1), p. 43-70.

figlio sul territorio italiano, attestati di lingua italiana ovvero altri documenti che attestino un buon livello di integrazione nella comunità in cui risiede²⁴⁰.

Dunque, una valutazione negativa circa la credibilità – e in generale della domanda di protezione internazionale – non può essere fondata su preconcetti infondati, speculazioni soggettive, congetture, stereotipi, intuizioni o sensazioni istintive delle autorità, bensì è necessario che venga svolto un attento esame *“of the identified material facts by applying relevant credibility indicators”*²⁴¹.

Concludendo, si ritiene importante ricordare che: *“[t]he right to good administration, an effective remedy, and an assessment which is individual, objective and impartial necessarily requires an assessment which takes all relevant matters into account”*²⁴².

Le autorità sono quindi tenute ad esaminare non solo ogni prova sottoposta legittimamente al loro giudizio, ma anche ogni loro aspetto rilevante, non tralasciandone alcuno²⁴³.

- L'intervento della Corte EDU

Anche la Corte EDU è intervenuta sul tema dell'importanza delle prove che esauriscono gli estremi della domanda di protezione internazionale.

Alla luce dell'orientamento della Corte, la valutazione della credibilità deve essere fondata sulle dichiarazioni del richiedente, nonché su ogni documento riguardante il caso, in possesso dell'autorità accertante (*“when it comes to assessing the credibility of their statements and the documents submitted in support thereof”*). In aggiunta, la Corte sostiene che la credibilità

²⁴⁰ A titolo meramente esemplificativo, si segnala una pronuncia attraverso la quale il Tribunale di Milano ha riconosciuto il permesso di soggiorno per motivi umanitari ad un cittadino bengalese, ritenendo che il suo rimpatrio avrebbe comportato *“la lesione del suo diritto alla vita privata che egli ha ormai radicato, da lungo tempo, in Italia”*. Nel caso in questione, dunque, grazie ad un attento esame delle prove prodotte dal ricorrente, il Collegio, nonostante avesse ritenuto non credibili le vicende narrate, affermò che: *“[i]l ricorrente è infatti presente in Italia da ormai 4 anni, periodo durante il quale egli ha iniziato, sin da subito, un percorso di integrazione che lo porta, ad oggi, alla conoscenza della lingua italiana e ad essere titolare di un rapporto di lavoro, benché a tempo determinato e rinnovato nel tempo, ma tuttora in atto. In definitiva il signor K. J., anche grazie all'apprendimento della lingua, si è integrato nella società, lavorando con continuità e ritraendo da tale attività una retribuzione che gli consente una vita dignitosa, sebbene non abbia ancora raggiunto un'autonomia abitativa”* (Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 5 luglio 2021, RG n. 51017/2018).

²⁴¹ UNHCR, *Beyond proof*, cit., cap. 2, par. 2.4.

²⁴² EASO, *Evidence and credibility assessment*, cit., par. 4.3.5.

²⁴³ Cfr. Győr Administrative and Labour Court (Ungheria), provvedimento del 24 giugno 2016, 17. K.27.132/2016/6. L'OIN (autorità accertante ungherese) aveva tenuto in considerazione esclusivamente le dichiarazioni del richiedente, senza esaminare i documenti presentati. La Corte ha stabilito che l'omesso esame dei documenti presentati costituiva una violazione tanto grave della legge, da poter fondare l'annullamento della decisione.

delle dichiarazioni debba essere messa in dubbio soltanto qualora “*inconsistencies affect the core of the applicant’s story*”²⁴⁴.

4.1.1.5. Focus on material facts

La valutazione della credibilità deve concentrarsi sui fatti narrati dal richiedente e identificati come fondamentali ai fini del riconoscimento della protezione internazionale²⁴⁵.

Un respingimento fondato esclusivamente su “*peripheral or minor present or past facts*”, anche se validamente motivato, non potrà essere considerato legittimo, in quanto non tiene in considerazione i fatti rilevanti presentati dal ricorrente. Allo stesso tempo, nonostante eventi non centrali del racconto possano fondare la valutazione della coerenza del racconto, gli stessi non possono rendere la testimonianza non credibile, “*unless they undermine central, as opposed to peripheral or incidental, elements of the account*”²⁴⁶.

Una valutazione negativa della credibilità deve basarsi su elementi di natura sostanziale e non riferirsi solamente a elementi secondari.

4.1.1.6. Opportunity for applicants to comment on potentially adverse credibility findings

Il richiedente deve avere la possibilità di chiarire e/o fornire spiegazioni in merito a possibili valutazioni negative sulla credibilità, in conformità al diritto di essere ascoltato e di difendersi²⁴⁷.

Come spiegato da UNHCR, questa opportunità per il richiedente si traduce nel diritto di replicare alle questioni sollevate (chiaramente) in merito alla non credibilità delle sue dichiarazioni. Di conseguenza, al richiedente deve venire riconosciuto il diritto di “*to refute, explain, or provide mitigating circumstances in respect of any evidence that appears inaccurate, contradictory, vague, implausible, or inconsistent with other evidence (for*

²⁴⁴ Cfr. Corte EDU, sent. del 20 gennaio 2009, n. 32621/06, *F.H. v. Switzerland*, par. 95.

²⁴⁵ Una chiara definizione di “*material facts*” li identifica, infatti, come segue: “*core elements which are of direct relevance for the determination of international protection needs*” (Cfr. G. GYULAI, M. KAGAN, J. HERLIHY, S. TURNER, L. HÁRDI, E. T. UDVARHELYI, *Credibility Assessment in Asylum Procedures, A Multidisciplinary Training Manual*, vol. I, 2013, p. 45).

²⁴⁶ A. MACKEY, J. BARNES, *Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims under the EU Qualification Directive, Judicial criteria and standards*, 2013, p. 36.

²⁴⁷ Il diritto a essere ascoltati “*before any individual measure which would affect him or her adversely is taken*”, affermato dall’art. 41 della Carta europea dei diritti fondamentali, viene considerato dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea applicabile in tutti quei procedimenti “*that are liable to culminate in a measure adversely affecting a person, including national procedures to determine qualification for international protection*” (Cfr. CGUE, sent. 22 novembre 2012, *M, M*, cit., par. 85).

example expert evidence, evidence of other family members, and specific or general COI)”²⁴⁸.

Deve essere concesso al richiedente di presentare, qualora venga ritenuto necessario, ulteriori prove a sostegno della propria domanda, ovvero utili a chiarire alcune omissioni o mancanze. Invero, ogni dubbio deve venire dissipato dall’esaminatore durante il procedimento decisorio, evitando che questioni circa incoerenza, vaghezza, ovvero implausibilità delle dichiarazioni vengano sollevate quando il richiedente non è più in grado di difendersi.

4.1.1.7. Credibility assessment based on entire evidence

La valutazione della credibilità deve fondarsi sull’esame di tutti gli elementi di prova disponibili, ossia quelli presentati dal richiedente e quelli raccolti dall’autorità in virtù dell’obbligo di cooperazione, tramite mezzi propri.

Come sottolineato da UNHCR *“taking isolated incidents out of context may be misleading”*, in quanto qualora una domanda non sia supportata da prove consistenti, anche *“a small incident may be the last straw”* e *“all the incidents related by the applicant taken together”*²⁴⁹ possono fondare la decisione delle autorità in merito alla domanda di protezione internazionale.

- L’intervento della Corte EDU

In una recente pronuncia del 2020, i giudici Lemmens, Vehabović e Schukking, attraverso le loro *“partly dissenting opinions”*, in relazione al criterio di valutazione in esame, sottolinearono che: *“although a number of individual factors may not, when considered separately, constitute a real risk, the same factors may give rise to a real risk when taken cumulatively and when considered in a context of general violence and heightened insecurity. Both the need to consider all relevant factors cumulatively and the need to give appropriate weight to the general situation in the country of destination derive from the obligation to consider all the relevant circumstances of the case”*²⁵⁰.

²⁴⁸ UNHCR, *Beyond proof*, cit., cap. 2, par. 2.6.

²⁴⁹ UNHCR, *Beyond proof*, cit., cap. 2, par. 2.7.

²⁵⁰ Cfr. Corte EDU, sent. del 7 settembre 2020, nn. 68377/17 e 530/18, *A.S.N. e altri c. Paesi Bassi, Joint partly dissenting opinion of Judges Lemmens, Vehabović and Schukking*. Un medesimo orientamento della Corte deriva dalle sent. *NA. v. the United Kingdom*, cit.; *NA. v. Finland*, cit.

4.1.1.8. *Close and rigorous scrutiny*

L'esame delle prove a disposizione delle autorità, comprese le dichiarazioni del richiedente, deve avvenire in modo attento e rigoroso. Come ribadito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, dunque, deve essere prestata la debita attenzione alle osservazioni presentate dall'interessato (“*examining carefully and impartially all the relevant aspects of the individual case and giving a detailed statement of reasons for their decision*”²⁵¹).

Di conseguenza, il richiedente ha il diritto di essere ascoltato e, durante l'audizione, di precisare ogni elemento del proprio racconto. È solo tramite un esame attento e rigoroso dell'insieme delle dichiarazioni, degli altri elementi di prova presentati (e/o ottenuti dalla cooperazione degli Stati) e delle informazioni circa il Paese di origine, che l'autorità può emettere una decisione che rispetti i diritti del richiedente.

- L'intervento della Corte EDU

L'esame della credibilità – e delle prove in generale – in conclusione, deve essere: individuale, obiettivo, imparziale, attento e rigoroso²⁵².

La Corte EDU è più volte intervenuta sul tema, spesso denunciando la mancanza di attenzione da parte delle autorità statali nell'esaminare ogni elemento ad esse sottoposto dai richiedenti, ovvero derivante dalla ricerca *motu proprio*.

L'art. 3 CEDU sancisce il divieto di tortura o di trattamenti inumani o degradanti, principio ritenuto “*one of the most fundamental values of a democratic society*”: in virtù di questa norma, dunque, gli Stati membri sono tenuti a verificare minuziosamente la domanda di un individuo che denuncia il proprio timore²⁵³ di essere sottoposto a tali ingiustizie²⁵³.

In merito, si segnala una notevole pronuncia²⁵⁴ nella quale, nonostante escluda il rischio di violazione degli articoli 2 e 3 CEDU, la Corte ribadisce che una simile violazione sussisterebbe nel caso in cui le autorità non provvedessero ad un esame del caso *ex nunc*, prendendo in considerazione ogni nuovo elemento del caso, anche qualora non venissero

²⁵¹ CGUE, sent. *MM*, cit., par. 88. Sul punto, si segnala, inoltre CGUE, sent. del 2 marzo 2010, causa C-175/08, *Abdulla*, par. 90 “*That assessment of the extent of the risk must, in all cases, be carried out with vigilance and care, since what are at issue are issues relating to the integrity of the person and to individual liberties, issues which relate to the fundamental values of the Union*”.

²⁵² Per gli Stati membri dell'Unione Europea tale obbligo deriva dall'art. 4 della Dir. Qualifiche, dal considerando 17 della Dir. Procedure e dall'art. 10 della stessa. A detta dell'UNHCR, tuttavia, questo requisito è applicabile non solo ai sensi del diritto dell'UE, ma anche in virtù degli strumenti internazionali per i rifugiati, nonché del diritto internazionale in materia di diritti umani e dei principi generali del diritto (Cfr. UNHCR, *Asylum Processes, Fair and Efficient Asylum Procedures*, maggio 2001, reperibile al seguente link <http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html> (par.49-50).

²⁵³ Cfr. Corte EDU, sent. 11 luglio 2000, n. 40035/98, *Jabari v. Turkey*, par. 39.

²⁵⁴ Cfr. Corte EDU. Sent. 23 marzo 2016, n. 43611/11, *F.G. v. Sweden*.

considerati rilevanti dal richiedente. In questo caso, ad esempio, un cittadino iraniano nel 2010 presentò domanda di protezione internazionale in Svezia, in quanto, essendo collaboratore in Iran con noti oppositori del regime, venne arrestato e detenuto dalle autorità per brevi periodi di tempo almeno tre volte tra il 2007 e il 2009. Dichiarava di essere fuggito dall'Iran mancando di obbedire ad un ordine di comparizione davanti alla Corte, per cooperare con le autorità contro gli oppositori. Infine, dichiarava di essersi convertito al cristianesimo una volta raggiunta la Svezia, ma che non intendeva porre la conversione a fondamento della propria domanda.

L'autorità amministrativa rigettava la domanda, non ritenendo credibile il narrato in merito alle attività politiche, ritenute comunque troppo limitate per costituire una fonte di grave rischio e non tenne conto del fattore religioso.

Il richiedente decise, dunque, di ricorrere contro la prima pronuncia presso le autorità locali, ma anche in questa occasione l'esito fu negativo e la conversione religiosa non venne presa in considerazione, in quanto ancora una volta non posta a fondamento della domanda da parte del richiedente.

La Corte EDU, adita in merito, si dichiarò concorde con le pronunce delle corti svedesi, purtuttavia segnalando una cruciale precisazione: *“regardless of the applicant’s conduct, the competent national authorities have an obligation to assess, of their own motion, all the information brought to their attention before taking a decision on his removal to Iran”*.

Da ciò discende, dunque, un aggiuntivo onere per le autorità, in virtù del rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU e dalla Convenzione di Ginevra. Gli Stati, infatti, sono tenuti a prendere in considerazione ogni aspetto della situazione del richiedente, anche qualora egli non sia necessariamente cosciente della rilevanza dello stesso²⁵⁵.

²⁵⁵ La Corte affermò, invero, che *“[t]he Swedish authorities have therefore never made an assessment of the risk that the applicant might encounter, as a result of his conversion, upon returning to Iran. Having regard to the absolute nature of Articles 2 and 3 of the Convention, though, it is hardly conceivable that the individual concerned could forego the protection afforded thereunder. It is for the domestic authorities to take this material into account, as well as any further development regarding the general situation in Iran and the particular circumstances of the applicant’s situation”*. (par. 156-157). La presente pronuncia fu, inoltre, accompagnata da numerose posizioni separate (più precisamente, quelle dei giudici Bianku, Jäderblom Ziemele, De Gaetano, Pinto De Albuquerque, Wojtyczek e Sajo) nonché dall'intervento mediante la sottoscrizione di conclusioni proprie, di: AIRE Centre (*Advice on Individual Rights in Europe*), European Council on Refugees and Exiles (ECRE) e International Commission of Jurists (ICJ). Per approfondimenti, cfr. S. NICOLOSI, *F.G. v Sweden: fine-tuning the risk assessment in asylum claims*, in *Strasbourg Observers*, aprile 2016. Si segnalano anche altre pronunce conformi a quest'ultima, ovvero: Corte EDU, sent. del 17 luglio 2008, n. 25904/07, *NA v. United Kingdom*, par. 111; Corte EDU, sent. del 15 novembre 1996, n. 22414/93, *Chahal v. Regno Unito*, par. 96; Corte EDU, sent. del 28 febbraio 2008, n. 37201/06, *Saadi v. Italy*, par. 128; Corte EDU, sent. del 12 aprile 2005, n. 36378/02, *Shamayev v. Georgia and Russia*, par. 448.

4.1.1.9. *Benefit of the doubt*

Si evince dagli aspetti sin qui considerati, dunque, che il giudizio sulla protezione internazionale presenta caratteristiche *sui generis* rispetto ad altre forme di giudizio con cui si è soliti confrontarsi.

In questo ambito il ricorrente è una probabile vittima nel proprio Paese di origine, luogo nel quale può essere molto difficile, se non impossibile, reperire qualunque informazione o documento necessario per provare che le proprie asserzioni siano veritiere.

L'applicazione del principio del beneficio del dubbio permette alle autorità accertanti di riconoscere un accadimento o una circostanza come credibile, nonostante non ci siano sufficienti prove a sostegno di quanto narrato dal ricorrente.

Sono numerosi i casi in cui permangono incertezze circa gli eventi narrati, ma gli esaminatori sono tenuti a concedere il beneficio del dubbio al richiedente, laddove egli abbia compiuto un ragionevole sforzo per motivare la propria domanda e la storia, nel suo insieme, risulti coerente e plausibile, anche alla luce delle informazioni ottenute dalle autorità in virtù del loro obbligo di cooperazione (*“[f]ailure to produce documentary evidence to substantiate oral statements should, therefore, not prevent the claim from being accepted if such statements are consistent with known facts and the general credibility of the applicant is good”*²⁵⁶).

- L'intervento della Corte EDU

Il diritto al beneficio del dubbio, si ribadisce, deriva, tra l'altro, dall'adempimento dell'onere di allegazione gravante sul richiedente.

La Corte ha graniticamente chiarito la portata del principio in esame, attraverso una copiosa giurisprudenza.

Alla luce delle numerose pronunce esaminate, la posizione della Corte può essere racchiusa nelle affermazioni che seguono:

“Owing to the special situation in which asylum-seekers often find themselves, it is frequently necessary to give them the benefit of the doubt when assessing the credibility of their statements and the documents submitted in support thereof. Yet when information is presented which gives strong reasons to question the veracity of an asylum-seeker's submissions, the individual must provide a satisfactory explanation for the alleged inaccuracies in those submissions [...]. Even if the applicant's account of some details may

²⁵⁶ UNHCR, *Note*, cit., par. 10.

appear somewhat implausible, the Court has considered that this does not necessarily detract from the overall general credibility of the applicant's claim [...]. However, the rules concerning the burden of proof should not render ineffective the applicants' rights protected under Article 3 of the Convention. It is also important to take into account all the difficulties which an asylum-seeker may encounter abroad when collecting evidence”.

La Corte, successivamente, ribadisce che il dovere di concedere il beneficio del dubbio ai richiedenti protezione internazionale, qualora ne ricorrano i presupposti, è garantito dai principi enunciati dall'UNHCR e dall'art. 4 (5) della Dir. Qualifiche²⁵⁷.

4.1.1.10. Clear and unambiguous credibility findings and structured approach

L'approccio che deve essere adottato per l'esame delle domande di protezione internazionale viene definito dall'UNCHR come “*structured*”, essendo gli operatori tenuti ad applicare i principi sopra descritti, benché la normativa internazionale sia priva di riferimenti ad essi ed essendo dunque lasciato spazio alla discrezionalità agli Stati.

Nonostante questa assenza, l'UNCHR sottolinea l'importanza di una valutazione di credibilità “*conducted within a framework that is rational, consistent, and fair*”²⁵⁸.

Tali lacune vengono, inoltre, colmate dalla preziosa collaborazione delle organizzazioni internazionali che offrono costante formazione a tutto il personale, amministrativo e giudiziario, con l'obiettivo di ottenere approcci tanto più strutturati, quanto più equivalenti nei diversi Stati membri²⁵⁹.

Un'analisi strutturata delle domande di protezione è caratterizzata dalla raccolta delle informazioni – e dei mezzi probatori – dalla valutazione delle stesse e dalla valutazione del rischio. Dunque, la decisione che si ottiene alla conclusione di queste fasi deve risultare dall'applicazione dei criteri citati.

²⁵⁷ Corte EDU, sent. del 23 agosto 2015, *JK and others v. Sweden*, cit., par. 93-97. La Corte ha seguito un'impostazione analoga nelle seguenti pronunce: Corte EDU, sent. del 29 gennaio 2013, n. 60367/10, *S.H.H. v. United Kingdom*, par. 71; Corte EDU, sent. del 23 marzo 2016, n. 43611/11, *F.G. v. Sweden*, par. 113; Corte EDU, Sent. 18 novembre 2014, N. 52589/13, *M.A. v. Switzerland*, par. 55 e 69; Corte EDU, sent. 8 marzo 2007, n. 23944/05, *Collins v. Sweden*; Corte EDU, sent. 20 luglio 2010, n. 23505/09, *N. v. Sweden*, par. 53.

²⁵⁸ UNCHR, *Beyond proof*, cit., cap. 2, par. 2.10.

²⁵⁹ Si vedano, ad esempio, le guide predisposte da EASO, dirette ad ogni operatore nell'ambito della protezione internazionale, che forniscono schemi intuitivi per ottenere un'applicazione pratica degli standard sopra descritti (EASO, *Judicial analysis, Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System*, 2018; EASO, *Practical Guide: Evidence Assessment*, 2015). Si veda, inoltre, G. GYULAI et al., *Credibility Assessment in Asylum Procedures, A Multidisciplinary Training Manual*, vol. I, 2013.

In ultima analisi, è necessario che al termine della fase valutativa, le autorità accertanti esprimano le loro decisioni attraverso una motivazione esaustiva e analitica rispetto ad ogni circostanza del caso.

Questa regola rappresenta un corollario al diritto di difesa del richiedente, come stabilito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea: *“the obligation to state reasons for a decision which are sufficiently specific and concrete to allow the person to understand why his application is being rejected is thus a corollary of the principle of respect for the rights of the defence”*²⁶⁰.

4.1.2. Gli indicatori di credibilità

Esaminati i principi cardine (o standards) da seguire per l'attività di valutazione della credibilità, è ora necessario indagare su quali siano gli indicatori che, quando utilizzati congiuntamente dalle autorità accertanti, possono fondare le decisioni in merito alla credibilità (o non credibilità) della narrazione dei richiedenti.

È necessario sottolineare che nessuno di questi principi, se preso individualmente, consente all'autorità di emettere una decisione certa circa la credibilità o non credibilità dei fatti.

Come già ribadito in diverse occasioni e come si nota da quanto emerge dall'analisi sopra effettuata, il diritto dell'UE fornisce un esiguo numero di norme relative alla disciplina della valutazione delle prove e della credibilità. Di conseguenza, sono relativamente poche le linee guida con riguardo agli indicatori da considerare nella valutazione delle dichiarazioni di un richiedente.

In merito, tuttavia, è risultata copiosa la giurisprudenza degli Stati e della Corte EDU.

Tenendo sempre a mente i principi di obiettività e imparzialità che devono orientare l'esame delle domande, si comprende l'esigenza di un'interpretazione comune circa gli indicatori di credibilità, anche al fine di garantire una valutazione che tenga conto di tutte le prove, accertate in un'ottica di rispetto della normativa che tutela i diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale.

È importante precisare che, pur applicando in maniera rigida gli indicatori di credibilità, non sempre si può avere la certezza della veridicità del resoconto del richiedente.

Orbene, ciò si comprende proprio dal termine che viene utilizzato: “indicatore” il quale discende dall'assenza di norme rigorose in tale ambito e di condizioni necessarie e sufficienti per tale valutazione.

²⁶⁰ CGUE, sent. *M.M.*, cit., par. 88.

Come affermato da EASO, dunque, “[a] *credibility indicator is no more than an indicator. An indicator perceived to be negative can be outweighed by other positive indicators or by factors relating to, for example, background, age or culture [...]. No one indicator can be determinative*”²⁶¹.

La ricerca condotta dall’UNHCR, culminata nel *report* al vaglio in questo elaborato, ha evidenziato alcune delle criticità che risiedono nell’applicazione degli indicatori di credibilità, che sono necessariamente basati su ipotesi riguardanti la memoria umana, il comportamento, gli atteggiamenti, le percezioni e le risposte al rischio e su come ci si aspetta che venga presentato un racconto veritiero. Se il detto “*errare humanum est*” esprime il vero, da qui deriva la conseguenza che in alcuni casi le autorità possono giungere ad una conclusione errata, specchio di una percezione non adeguatamente informata in merito alle circostanze individuali e contestuali del richiedente e, in particolare, di come queste abbiano potuto incidere sulla memoria e sul comportamento dello stesso.

Ci si accinge, dunque, ad elencare gli indicatori di credibilità, così come illustrati dall’UNHCR, sottolineando, per ciascuno, gli aspetti critici e le eventuali posizioni dottrinali e giurisprudenziali al riguardo.

4.1.2.1. *Sufficiency of detail and specificity*

Anzitutto, si richiede che l’autorità esamini il grado di precisione con cui sono stati narrati i fatti da parte del ricorrente. Ci si aspetta, infatti, che il cittadino che fugge dal proprio Paese di origine riesca a circostanziare in maniera sufficientemente accettabile la propria domanda, quanto meno per ciò che attiene ai fatti sostanziali della stessa.

Più il grado di precisione è elevato, più ci si può aspettare che il richiedente abbia rievocato i fatti in maniera tale da fare ritenere che derivino dal proprio vissuto personale, in quanto solo chi è stato protagonista di determinate circostanze può essere in grado di raccontarle in maniera tanto puntuale. Al contrario, coloro che hanno assistito ai medesimi fatti come terzi, oppure ne hanno solo ricevuto notizia, potrebbero riportare i fatti attraverso un racconto caratterizzato da vaghezza e genericità.

Ad esempio, un richiedente che dichiara di aver commesso, per un periodo prolungato, rapine a mano armata nei confronti di passeggeri di una linea di autobus nel proprio Paese di origine,

²⁶¹ Cfr. EASO, *Judicial analysis, Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System*, 2018, par. 4.5.

è difficile che non riesca a raccontare dettagli specifici in merito al luogo, ai complici, all'eventuale bottino e, se del caso, al momento dell'arresto²⁶².

A tal riguardo, tuttavia, si devono esperire alcune precisazioni.

Per prima cosa, come ribadito sin dall'inizio, è necessario che l'esame del racconto venga condotto in modo equilibrato e obiettivo, valutando se lo stesso rispecchi quanto ci si possa aspettare da una persona nelle sue particolari circostanze.

È importante, infatti, specificare che per chiunque – e non solo per i richiedenti – è estremamente difficile richiamare con precisione i dettagli temporali, quali date, frequenza, durata e sequenza di determinati accadimenti.

Ancora più difficile, se non impossibile, risulta essere questa attività mnemonica qualora siano ricorsi anche eventi significativi o traumatici. Allo stesso modo, il fatto che un evento o una persona siano significativi o considerati memorabili, non significa necessariamente che i relativi dettagli saranno ricordati²⁶³.

Evidentemente, a tale scopo risulta necessario verificare la sussistenza di particolari circostanze individuali o esterne che caratterizzano il vissuto del richiedente e che potrebbero aver condizionato la modalità di ricordo e racconto dello stesso²⁶⁴.

²⁶² Si veda, ad esempio, Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 6 ottobre 2021, RG n. 51269/2018, esaminata alla nota 209.

²⁶³ Cfr. H. E. CAMERON, *Refugee Status Determinations and the Limits of Memory*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 22, n. 4, 2010, p. 469–511.

²⁶⁴ Ad esempio, in un caso deciso recentemente dalla Sezione Specializzata del Tribunale di Milano, un ricorrente nigeriano, fuggito dal Paese di origine a causa della crisi politica e, in seguito ad una specifica domanda della Commissione, dichiarò che l'esperienza del viaggio e della permanenza nel Paese di transito (Libia), fu avvertita dallo stesso come "molto critica". La Commissione Territoriale ritenne che il narrato dello stesso non fosse riconducibile ad alcuna forma di protezione "maggiore" (*status* di rifugiato, ovvero protezione sussidiaria), senza dedicare alcuno spazio in motivazione all'esperienza traumatica vissuta dal richiedente in Libia. Sottoposto al giudice relatore, lo stesso ritenne necessario lo svolgimento di udienza a trattazione scritta, al fine di acquisire, nel rispetto del contraddittorio, un aggiornamento sulle condizioni di vita del ricorrente in Italia. Dall'udienza scaturirono nuovi aspetti riguardanti la situazione individuale del ricorrente, il quale, a causa della rielaborazione del grave trauma subito nel periodo intercorso dalla fuga dal Paese di origine, allo sbarco nel Paese di transito e all'arrivo in Italia, delineò "un complesso di sintomi quali irritabilità, malessere, incapacità nell'approfondire nuove relazioni di amicizia, percezione di se stesso come non adeguato a prolungate fatiche ed applicazione mentale, con risorse ed energie in esaurimento, riconducibile ad una modificazione della personalità successiva alla esperienza traumatica vissuta in Libia". L'incidenza di tale trauma con riguardo alla condizione fisica e psicologica del ricorrente venne più volte evidenziata da referti medici allegati al ricorso dalla difesa del ricorrente, nonché da ulteriori riscontri medici emerse anche una lesione da arma bianca, probabilmente inerente alle violenze subite in Libia. Il Collegio, in conclusione, nonostante ritenne il racconto del richiedente non sufficientemente specifico e dettagliato in merito ai motivi che lo spinsero ad espatriare, accolse il ricorso dello stesso, riconoscendo un permesso di soggiorno per protezione speciale ai sensi dell'art. 19, comma 1.1 del D. Lgs. 286/1998 (Cfr. Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 22 settembre 2021, RG n. 59054/2018). Dunque, si nota come anche nel caso in cui il richiedente inizialmente non sia in grado di riferire in maniera specifica ogni dettaglio inerente al proprio percorso di vita sino al momento della presentazione della domanda, questo non deve, di per sé, giustificare una valutazione negativa circa la sua credibilità. L'autorità è tenuta ad approfondire minuziosamente ogni argomentazione sollevata dal richiedente (in questo caso il racconto del vissuto in Libia

Si tratta, ad esempio, di circostanze quali “*age at the time events took place and/or at the time of the asylum procedure, gender, sexual orientation and/or gender identity, education, cultural background, shame, fear, mistrust of authorities, trauma, depression, anxiety*”²⁶⁵.

Ancora, fattori condizionanti potrebbero essere rappresentati dalla mancanza di istruzione nel Paese di origine che può portare ad un narrato vago, dallo stigma e dal senso di vergogna che i richiedenti provano nel raccontare quanto a loro accaduto nel Paese di origine²⁶⁶.

Tuttavia, da ciò non deriva che questi fattori siano inevitabilmente scusanti per l’assenza di dettagli, ma le autorità sono tenute a prenderli in considerazione.

In ultima analisi, sulla scorta del dovere dell’autorità di cooperare con il richiedente, affinché egli circostanzi in maniera adeguata la propria domanda, si deve ribadire in questa sede la necessità che l’autorità conduca l’audizione – ovvero l’assunzione degli altri mezzi di prova – in modo tale da permettere al richiedente di comprendere quali siano gli elementi significativi della propria domanda²⁶⁷.

Concludendo, si deve sottolineare l’esigenza che le autorità vengano formate affinché sviluppino “*an appropriate level of understanding about how human beings record, store, and retrieve memories, as a number of common assumptions about memory are incorrect. Further, it is vital that decision-makers also understand how other individual and contextual circumstances may influence the applicant’s ability to provide details*”²⁶⁸.

doveva essere tenuto in considerazione dalla Commissione territoriale, viste le conseguenze psicologiche e fisiche che ha causato nel richiedente).

²⁶⁵ Unhcr, *Beyond proof*, cit., cap. 5, par. 2.3.

²⁶⁶ Ad esempio, questo senso di vergogna può essere avvertito laddove ci si trovi di fronte a vittime di violenze sessuali, di tratta di esseri umani con lo scopo di prostituzione, ovvero a richiedenti che dichiarino di essere fuggiti dal proprio Paese a causa delle persecuzioni che subiscono gli individui in relazione al proprio orientamento sessuale ovvero a questioni di identità di genere. Rileva, a tal fine, un recente caso sottoposto alla Sezione specializzata del Tribunale milanese, avente ad oggetto il ricorso da parte di una giovane donna nigeriana. La stessa, sottoposta ad una seconda audizione dinanzi al giudice relatore, in merito alle violenze sessuali subite in Libia (accertate a seguito di una visita medica in Italia) ha dichiarato quanto segue: “*D. Nel certificato del marzo 2019 lei ha riferito di violenze sessuali subite in Libia. È così? R. Sì, lo confermo. D. Le hanno detto che i dolori potevano ricollegarsi a quelle violenze? R. Non mi hanno detto così, ma io so che è colpa di quelle violenze che ho subito. D. Perché non ha voluto proseguire i colloqui che aveva avviato? R. Perché pensavo che mi passassero i dolori alla pancia che avevo. D. Forse non voleva neanche ricordare? R. Sì non voglio ricordare i dolori che ho passato*”. La donna, dunque, ha fermamente ribadito la sua volontà di lasciarsi il passato alle spalle e di concentrarsi sulla sua vita in Italia, in quanto il solo ricordo delle violenze subite le provocherebbe un immenso dolore (Cfr. Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 12 maggio 2021, RG n. 936/2019).

²⁶⁷ Difatti, la mancanza di specificità nel racconto del richiedente potrebbe derivare dalla mancanza di consapevolezza circa l’essenzialità di alcuni elementi. Tale inconsapevolezza potrebbe derivare dalla semplice mancanza di spazio sul modulo della domanda, ovvero “*it may be due to a lack of or inadequate guidance provided to the applicant regarding the significance and desirability of detail. It may result from a problem of communication*” (UNHCR, *Beyond proof*, cit., par. 2.5).

²⁶⁸ Cfr. UNHCR, *Beyond proof*, cit., cap. 5, par. 2.5.

4.1.2.2. Internal consistency of the oral and/or written material facts asserted by the applicant

Lo scopo dell'esame circa la coerenza del racconto mira a verificare quanto regga lo stesso, nel complesso, grazie all'assenza di discrepanze, contraddizioni o variazioni rispetto ai fatti materiali affermati dal richiedente²⁶⁹.

Si è già ampiamente ribadito in precedenza che, laddove l'autorità ritenga che sussista un'incoerenza interna nelle dichiarazioni del richiedente asilo, deve metterlo in condizioni di fornire una spiegazione sul punto.

Quali sono, dunque, le unità di paragone attraverso cui si deve verificare la coerenza interna?

- a. Le affermazioni del richiedente rese in un medesimo colloquio orale o tramite un medesimo atto scritto;
- b. Le affermazioni del richiedente rese in due momenti diversi²⁷⁰;
- c. Le dichiarazioni del richiedente e quanto emerge dalle prove documentali o di altro tipo presentate dal richiedente.

Suddetta coerenza deve permanere, alla luce di quanto chiarito dalla Corte EDU, per l'intero svolgimento della procedura di esame delle domande, sia amministrativa, sia giurisdizionale, qualora venga sollevato ricorso. Tuttavia, taluni aspetti del resoconto possono rimanere incerti o "*somewhat remarkable*", purché non pregiudichino la credibilità complessiva delle dichiarazioni²⁷¹.

²⁶⁹ Dall'esperienza maturata dalla scrivente durante il periodo di tirocinio presso la Sezione specializzata del Tribunale di Milano, e agli insegnamenti ivi ricevuti, si può concludere che: si tratta di incoerenza quando due parti di una dichiarazione non possono, per logica, essere entrambe vere simultaneamente; si avrà, dall'altro lato una discrepanza quando vi è contrasto fra fatti, affermazioni o opinioni. È ragionevole assumere che un richiedente che ha vissuto un evento sia in grado di riferire gli elementi centrali in una maniera complessivamente coerente. Al fine di distinguere le contraddizioni reali da quelle meramente apparenti (dovute a equivoco linguistico, fraintendimento o altro), è essenziale sollevare il punto con il richiedente e metterlo in condizione di fornire eventuali chiarimenti.

²⁷⁰ A tale riguardo deve essere tenuta conto un'importante precisazione. Invero, esperimenti di psicologia della memoria, condotti su un campione di persone con interviste subito dopo l'11 settembre e a intervalli successivi, hanno dimostrato che già durante l'intervista condotta a 10 giorni di distanza dalla prima emergevano discrasie significative con le prime dichiarazioni. Le discrasie aumentavano col tempo, malgrado la ferma convinzione del dichiarante di esprimere ricordi "veri". Cfr. W. HIRST et. al, *Flashbulb Memories and Memories for flashbulb events*, marzo 2015. Quindi, discrepanze secondarie, in particolare fra dichiarazioni rese in momenti successivi, sono del tutto fisiologiche e nel valutare la coerenza delle dichiarazioni, l'autorità non può seguire un approccio "microscopico".

²⁷¹ Cfr. Corte EDU, sent. *Said v. Netherlands*, cit., par. 53. La Corte ha affermato che non si potevano individuare altri mezzi, se non la diserzione, attraverso cui il richiedente avrebbe potuto lasciare l'esercito. Sebbene il resoconto della sua fuga, dunque, apparisse in qualche misura insolito, la Corte ha considerato che non veniva messa in discussione la credibilità complessiva delle dichiarazioni del richiedente circa il fatto di essere un disertore.

Per essere posta a fondamento della valutazione negativa in merito alla credibilità, l'incoerenza interna deve riguardare fatti che costituiscono una parte rilevante delle circostanze narrate dal richiedente, non anche fatti secondari e di scarsa rilevanza ai fini dell'ottenimento di una forma di protezione.

Le autorità, invero, devono essere consapevoli che non ci si possa aspettare la completa accuratezza nei dettagli riguardanti date ed eventi, da parte dei richiedenti²⁷².

La Corte sottolinea che, sempre tenendo conto dell'esigenza di concedere ai richiedenti il beneficio del dubbio, può accadere che le informazioni presentate forniscano solidi motivi per mettere in dubbio la veridicità degli elementi prodotti. In tali casi "*the individual must provide a satisfactory explanation for the alleged discrepancies*"²⁷³.

Anche nel vagliare la coerenza interna delle dichiarazioni le autorità devono prestare attenzione alle aspettative di quanto debba sapere e ricordare un richiedente. La memoria, infatti, è molto soggettiva e varia da una persona all'altra²⁷⁴.

In aggiunta, anche in questo caso, è necessario che le autorità tengano conto delle circostanze individuali che caratterizzano il richiedente, nonché il suo trascorso e l'eventuale presenza di fattori in grado di condizionare fortemente la capacità del richiedente di restare coerente durante l'intera procedura d'indagine²⁷⁵.

In ultima analisi, la coerenza interna delle dichiarazioni deve essere valutata alla luce degli altri mezzi di prova di cui dispongono le autorità²⁷⁶, ricordando, tuttavia il principio dell'attenuazione dell'onere della prova, in conformità del quale, le dichiarazioni possono

²⁷² Cfr. ad esempio, Corte EDU, sent. del 17 gennaio 2006, n. 32213/04, *Bello v. Sweden*.

²⁷³ Cfr. Corte EDU, sent. del 10 settembre 2015, n. 4601/14, *R.H. v. Sweden*, cit., par. 58 e Corte EDU, sent. del 5 settembre 2013, n. 886/11, *K.A.B. v. Sweden*, par. 70.

²⁷⁴ Sul punto, si veda l'approfondimento circa la relazione tra la memoria e la coerenza interna delle dichiarazioni, in EASO, *Evidence and credibility assessment*, cit., 2018, par. 6.1. Ulteriori nozioni derivano da UNHCR, *Beyond Proof*, cit., cap. 5, par. 3.2.

²⁷⁵ In effetti, i ricordi di eventi traumatici, come quelli di violenza sessuale, differiscono dai ricordi normali ed è chiaro come i risvolti di un determinato evento traumatico, qualora se ne prenda consapevolezza, incidano sulla capacità di ricordare di una persona. Si veda, al riguardo, J. HERLIHY, S. TURNER, *The Psychology of Seeking Protection*, in *International Journal of Refugee Law*, 2009, vol. 21 (2), p. 171-192 (p. 176); D. BÖGNER, J. HERLIHY, C. BREWIN, *Impact of Sexual Violence on Disclosure during Home Office Interviews*, in *British Journal of Psychiatry*, 2007, vol. 191 (1), p. 75-81; J. COHEN, *Questions of Credibility: Omissions, Discrepancies and Errors of Recall in the Testimony of Asylum Seekers*, in *International Journal of Refugee Law*, 2001, vol. 13 (3), p. 293-309; J. HERLIHY, S. TURNER, *Should Discrepant Accounts Given by Asylum Seekers be Taken as Proof of Deceit?*, in *Torture*, 2006, vol. 16 (2), p. 81-92 (p. 85).

²⁷⁶ Si evidenzia a tal proposito una pronuncia della Corte EDU (sent. del 18 novembre 2014, n. 52589/13, *M.A. v. Switzerland*, par. 62-67), in cui viene fornito un quadro utile di come la Corte abbia ponderato l'importanza da attribuire a un atto di citazione e a una sentenza prodotti, confermando che "[t]he veracity of the applicant's story must therefore also be assessed in the context of the documents submitted" (par. 62).

ugualmente essere ritenute credibili, qualora ricorrano i requisiti sopra elencati, anche in assenza di elementi probatori a loro favore.

4.1.2.3. Consistency of the applicant's statements with information provided by family members and/or witnesses

Questo indicatore di credibilità è solo eventuale, non sempre valutabile dalle autorità accertanti, essendo raro che, al momento della presentazione della domanda di protezione internazionale, i richiedenti siano provvisti di dichiarazioni altrui che attestino la veridicità di quanto riferito.

Nel caso in cui invece questo accada, per valutare la credibilità del racconto, si deve analizzare la coerenza delle dichiarazioni testimoniali con quanto rievocato dal richiedente. Anche in questo caso l'eventuale incoerenza tra i molteplici racconti deve essere di una gravità tale da pregiudicare l'intera credibilità della vicenda.

4.1.2.4. Consistency of the applicant's statements with available specific and general information

La valutazione della coerenza esterna delle dichiarazioni comporta un mutamento dell'oggetto di analisi: non si deve più soltanto esaminare il narrato del richiedente, ritenendosi necessario il confronto dello stesso con fatti noti circa la situazione nel Paese d'origine, COI esatte, obiettive e attuali, nonché qualsiasi informazione specifica o altra prova specialistica, ad esempio medica, antropologica o linguistica²⁷⁷. La conduzione di ricerche COI è onere dell'autorità decidente, come precisato nell'art. 4, par. 5, lett. c), Dir. Qualifiche.

Laddove le COI siano in grado di corroborare le dichiarazioni del richiedente in merito a un fatto materiale e non esistano elementi che le confutino, le dichiarazioni vanno considerate attendibili²⁷⁸.

Al contrario, COI obiettive e provenienti da fonti attendibili, che contraddicono chiaramente i fatti materiali narrati dal richiedente, costituiscono un elemento negativo per la valutazione di credibilità.

²⁷⁷ Cfr. Corte EDU, sent. del 1° ottobre 2002, nn. 46860/99 e 49823/99, *Tekdemir v. the Netherlands*.

²⁷⁸ Le autorità accertanti, tuttavia, devono prestare attenzione "*to situations where some applicants may tailor their claims to be consistent with relevant COI which they consider assists their claim*" (EASO, *Credibility assessment*, cit., par. 4.5.2).

Le autorità devono prestare attenzione, però, a non ritenere che alla mancanza di COI che avvalorino la vicenda del richiedente equivalga necessariamente la presenza di COI contrastanti: molto dipende anche dalla portata dell'avvenimento, dalla situazione del Paese e dalla capacità dei media o di altre organizzazioni di segnalarlo. Se l'evento passato o presente è rilevante per la domanda, si dovrà decidere se concedere al ricorrente il beneficio del dubbio su questo aspetto della sua domanda²⁷⁹.

In aggiunta si deve considerare che in alcune aree del mondo, interessate da una forte violenza indiscriminata, è possibile che la presenza sulla scena pubblica di media indipendenti, in grado di riportare quanto accade, può essere molto limitata.

Lo stesso vale per quanto riguarda il livello di organizzazione dei Paesi in questione, per ciò che attiene ad esempio all'amministrazione pubblica, ai servizi quali ospedali, pompe funebri o forze dell'ordine²⁸⁰. Proprio a causa di queste enormi difficoltà è fondamentale il ruolo delle organizzazioni internazionali – o regionali – che si occupano di ricercare costantemente informazioni circa determinati aspetti dei Paesi di origine. Si pensi ad esempio, agli aggiornamenti circa i diritti della comunità LGBTI+, delle donne, dei bambini, così come degli anziani o dei disabili.

4.1.2.5. Plausibility

L'art. 4, par. 5, lett. c) della Dir. Qualifiche indica la plausibilità come una delle condizioni necessarie per esonerare un richiedente dalla conferma delle sue dichiarazioni tramite materiale probatorio.

Tuttavia, il concetto di plausibilità è caratterizzato da un alone di incertezza e probabilmente di inadeguatezza per la materia. Un evento non può essere definito implausibile solo perché eccezionale o raro. Invero, gli eventi rari accadono, così come le coincidenze e ciò che potrebbe apparire non plausibile in un Paese o in una certa cultura, è perfettamente plausibile in un altro Paese o in una cultura differente.

²⁷⁹ Cfr. UKBA, *Asylum Instructions, Considering Asylum claims and Assessing Credibility*, 2012, p. 15.

²⁸⁰ È ciò che è accaduto, ad esempio, ai ricercatori di EASO nella redazione della guida sulla situazione in Afghanistan nel novembre del 2021 (EASO, *Country Guidance: Afghanistan; Common analysis and guidance note*, novembre 2021). Viene sottolineato, infatti, che: “*Limitations with regard to reliable reporting should also be taken into account, as underreporting from Afghanistan or certain parts of the country is likely*”. Sul punto, si veda a titolo esemplificativo, UNHCR, *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, 2011 e UNHCR, *Women and Girls Fleeing Conflict: Gender and the Interpretation and Application of the 1951 Refugee Convention*, 2012, p. 41: “*getting accurate, up-to-date information on the situation of women and girls during a conflict can be extremely difficult, and if it is collected, it likely reflects under-reporting and therefore under-estimation*”.

È importante sottolineare che il concetto di plausibilità non deve essere confuso, né sovrapposto al più generale concetto di credibilità.

Alla luce di ciò, le autorità dovrebbero essere consapevoli che il concetto di plausibilità deve essere usato con cautela.

Un fatto raccontato, invero, può essere del tutto plausibile laddove venga valutato all'interno del contesto di vita del richiedente (genere, età, orientamento sessuale, identità di genere, istruzione, contesto sociale e culturale, esperienze e circostanze di vita nel Paese di origine o luogo di residenza abituale e così via). L'esaminatore, dunque, deve essere conscio del fatto che possono esservi differenze tra la propria prospettiva e quella del richiedente, che potrebbero giustificare l'apparente implausibilità. Proprio per questo motivo è richiesto che la loro pronuncia circa la non plausibilità dei fatti venga avvalorata da motivazioni chiare e puntuali al riguardo.

Come verificato da UNHCR, nonostante ciò, sono numerosi i casi in cui le dichiarazioni vennero considerate non plausibili esclusivamente a causa di motivi che chiaramente suggerivano che i decisori si fossero basati su questa nozione intuitivamente²⁸¹.

Dunque, l'applicazione del criterio della plausibilità rischia – quasi più di ogni altro indicatore – di comportare una violazione dei diritti dei richiedenti asilo.

A tale riguardo, aspetti cruciali circa l'utilizzo della plausibilità e l'accortezza che le autorità devono riservare alla sua applicazione vennero trattati durante la tavola rotonda convocata dall'UNHCR allo scopo di *“explore in more depth a number of aspects and issues related to credibility assessment that were identified through the CREDO projects as requiring further examination, both from a doctrinal/legal point of view and in terms of their application in practice”*²⁸².

²⁸¹ Ulteriori speculazioni possono verificare, ad esempio, con riferimento alla percezione del rischio, la quale viene considerata in base alle sensazioni dell'autorità. Tuttavia, non si può ritenere un'azione implausibile semplicemente perché non rientra nella comprensione del decisore del rischio. L'UNHCR osserva che alcuni Stati affermano espressamente che non si dovrebbe trarre un'inferenza negativa semplicemente perché l'entità con potere decisionale ritiene che le azioni del richiedente siano state imprudenti. Tuttavia, l'UNHCR ha osservato che nonostante gli ammonimenti contro l'uso improprio del criterio della plausibilità, lo stesso è ampiamente utilizzato nella pratica statale, spesso comportando rifiuti inappropriati delle domande dei richiedenti (Cfr. UNHCR, *Beyond Proof*, cit., cap. 5, par. 6.3.2).

²⁸² Tenuta a Budapest il 14-15 gennaio 2015, la tavola rotonda è stata organizzata con il contributo del Comitato ungherese di Helsinki (HHC) nell'ambito dei progetti “CREDO” e vi parteciparono arbitri e dirigenti di asilo, giudici, avvocati, accademici, nonché rappresentanti di organizzazioni non governative e dell'UNHCR e ancora ventidue esperti di alcuni Stati membri dell'UE, Norvegia, Canada e Nuova Zelanda, nonché EASO (Cfr. UNHCR, *Credibility Assessment in Asylum Procedures Expert Roundtable*, Budapest, 14-15 January 2015, reperibile al seguente link: <https://www.refworld.org/pdfid/554c9aba4.pdf>).

Numerosi partecipanti si mostrarono d'accordo circa il rischio di applicare questo indicatore in modo eccessivamente soggettivo, tanto che in alcuni sistemi, alla luce di nuovi orientamenti, le autorità sono state sollecitate a non utilizzare più la plausibilità come indicatore di credibilità, ritenendo più adeguata allo scopo la valutazione della coerenza esterna, la quale può invero condurre ai medesimi risultati.

Viene inoltre indicato un suggerimento per le autorità accertanti, le quali dovrebbero domandarsi, prima di emettere una decisione circa la plausibilità, perché sono convinti di ciò che credono di sapere e, di conseguenza, di esprimere la loro risposta in motivazioni chiare e approfondite.

Altri partecipanti sostennero che il concetto di implausibilità dovrebbe essere inteso in un senso strettamente limitato, facendo riferimento ad un fatto che è scientificamente impossibile o estremamente improbabile (per esempio, perché contro le regole della fisica). Si è convenuto che qualsiasi altro uso – improprio – di questo termine può comportare conclusioni distorte e non rispettose dei diritti umani.

Orbene, durante l'incontro vennero evidenziate delle possibili soluzioni al riguardo, che si provvede ad elencare:

- *“Decision-makers should be required to include references to the information relied upon in making findings based on plausibility in their reasoning.*
- *Setting parameters to ensure that expectations and findings are consistent with scientific research on human memory, behaviour, culture, the limits of translation and interpreting, gender, perceptions of and responses to risk, and about how a credible account is expected to be presented was also considered to be helpful in this regard.*
- *Ensuring that adjudicators are well trained on country information, have acquired significant intercultural competencies, and have a sufficient level of specialized knowledge in other disciplines, as well as a requirement that implausibility only be considered in conjunction with other credibility indicators, were also mentioned as recommended ways to make findings on plausibility more objective”.*

In conclusione, l'UNHCR ha precisato che laddove la plausibilità venga utilizzata come indicatore di credibilità, è importante che la valutazione sia condotta con riferimento all'insieme degli elementi di prova e ad altri indicatori di credibilità.

L'organo decisionale può commettere un errore se respinge una domanda di protezione internazionale unicamente per motivi di implausibilità, tralasciando completamente gli altri

elementi di prova coerenti sul piano interno ed esterno. Inoltre, si deve ricordare che anche per ciò che riguarda le contestazioni circa l'implausibilità delle dichiarazioni – o di alcune di esse – deve essere garantito al richiedente il diritto di fornire qualsiasi spiegazione al riguardo.

Dunque, è chiaro che come precisato più volte, qualora una domanda venga rigettata a causa dell'implausibilità, il rigore richiesto per la motivazione sarà ancora più severo.

4.1.2.6. Demeanour.

Il riferimento alla condotta come altro indicatore, sembra fondarsi sul presupposto secondo cui un certo comportamento sia indicativo di credibilità o di non credibilità. Tuttavia, alla luce di quanto dedotto dall'UNHCR, deve essere ritenuto inadeguato a tal fine e non deve essere considerato durante il vaglio di credibilità²⁸³.

5. Conclusione

Terminato l'esame della valutazione di credibilità, alla luce delle fonti più significative al riguardo, si può affermare che essa, da un lato rappresenta uno degli aspetti essenziali dell'insieme delle attività di indagine che caratterizzano il giudizio per la concessione della protezione internazionale. Tuttavia, dall'altro lato risulta caratterizzata da numerose zone d'ombra e da rischi di violazione dei diritti dei richiedenti.

L'assoluto affidamento a tali indicatori di credibilità può in alcuni casi essere fuorviante, in quanto è necessario che ogni singolo fatto materiale sia valutato in modo complessivo e che gli elementi che possono indurre ad una valutazione negativa di credibilità vengano riferiti al richiedente, in modo che possa fornire chiarimenti.

Invero, la loro rilevanza muta in misura considerevole a seconda del caso specifico, proprio per questo occorre tenere conto di tutti i suoi possibili condizionamenti, ad esempio problemi psichici quali sindrome post-traumatica o depressione, età, istruzione, genere, fattori culturali.

La circostanza che alcuni fatti materiali non siano attendibili non implica che anche gli altri debbano considerarsi tali. Nei casi in cui elementi contrastanti determinino un'incertezza

²⁸³ A supporto di tale tesi, si segnala che nelle considerazioni finali circa la valutazione di credibilità, l'UNHCR omette di indicare, fra gli indicatori di credibilità il comportamento del richiedente, circostanza che permette di comprendere l'inidoneità di tale elemento ai fini valutativi delle domande di protezione internazionale (Cfr. UNHCR, *Beyond proof*, cit., cap. 5, par. 8).

circa l'applicazione del beneficio del dubbio nei confronti di una data dichiarazione, la credibilità generale del richiedente asilo può essere tenuta legittimamente in conto.

Al termine dell'indagine, infine, è quindi necessario, che l'autorità emetta una pronuncia fondata su una constatazione chiara e inequivocabile circa la credibilità di ciascuno dei fatti materiali identificati e dichiarare esplicitamente se ciascun fatto materiale asserito sia o meno accettato come credibile.

È fondamentale notare che, poiché questi fattori abbracciano una vasta gamma di campi, come la neurobiologia, la psicologia, gli studi culturali e di genere, l'antropologia e la sociologia, l'uso di indicatori di credibilità è più efficace laddove gli esaminatori ottengano quante più possibili prove empiriche in questi campi.

Si conclude questa analisi, riportando una citazione che deve provocare, in capo agli operatori nell'ambito della protezione internazionale, una profonda riflessione:

*“UNHCR acknowledges the margin of discretion which is afforded to decision-makers in the assessment of evidence. However, the assessment of credibility must not be a lottery between EU Member States or within the states’ national asylum systems. Credibility assessment cannot be reliant on an individual decision-maker’s subjective approach, assumptions, impressions and intuition. For this reason, more consistent, transparent and principled approaches are needed, based on law and good practice, in relation to credibility assessment in asylum procedures in Europe”*²⁸⁴.

²⁸⁴ Unhcr, *Beyond proof.*, op. cit., p. 251, *Final conclusion*.

CAPITOLO TERZO

FOCUS: IL FENOMENO DELLA TRATTA DI ESSERI UMANI

Sommario: 1. Introduzione - 1.1. Cenni storici sul fenomeno della tratta - 2. La normativa di riferimento - 2.1. La Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale e i protocolli addizionali - 2.2. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani - 2.3. La Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e il suo recepimento nell'ordinamento italiano - 2.3.1. Il triplice scopo della Direttiva: prevenire, reprimere, proteggere - 2.4. Conclusione - 3. La protezione delle vittime di tratta - 3.1. Il problema dell'identificazione delle vittime di tratta - 3.1.1. *Initial screening* (identificazione preliminare) - 3.1.2. *Focus*: il Protocollo operativo sulla tratta di esseri umani vigente in Regione Lombardia - 3.1.3. *In-depth verification* (identificazione formale) - 4. L'identificazione delle vittime di tratta durante la procedura di riconoscimento della protezione internazionale - 4.1. Asilo e tratta: un rapporto problematico - 4.2. Disposizioni di *soft-law* - 4.3. Quale forma di protezione? L'esame della giurisprudenza italiana - 4.3.1. Allegazioni probatorie da parte della vittima - 4.3.2. La tratta negata - 5. Conclusione

1. Introduzione

Sono molte e forse anche troppe, le conseguenze che la tratta di esseri umani provoca nella comunità. Altrettanto numerosi sono gli aspetti su cui si può concentrare uno studio del fenomeno.

In primo luogo, la tratta costituisce reato e, dunque, è sottoposta alla normativa penale diretta a punire tale crimine.

Inoltre, nell'approcciare il fenomeno non si possono ignorare i danni psico-fisici che la tratta arreca alle vittime. La questione, infatti, è da sempre studiata dai professionisti di numerose discipline, tra le quali rientrano quella psicologica, sociologica, antropologica, medica, psichiatrica e così via.

Il traffico di esseri umani, infine, mette a grave rischio la vita delle vittime, le quali, di conseguenza, necessitano di protezione e tutto ciò che ne deriva, tra cui la restituzione della dignità e dei diritti lesi.

Oltre a costituire un'ipotesi di reato transnazionale, la tratta rientra nei comportamenti che ledono i diritti umani garantiti da disposizioni pattizie e consuetudinarie.

Il fenomeno della tratta verrà, dunque, esaminato anche in relazione alla concessione di una forma di protezione internazionale, alla luce del panorama legislativo e giurisprudenziale che si è occupato e che si occupa della materia.

Si procederà ad introdurre il fenomeno anche in termini storici ed evolutivi, in modo tale da inserirlo in un quadro generale, chiarendone le diverse espressioni e presentando le misure preventive e punitive che sono state adottate dalla comunità internazionale, europea e italiana nel corso degli anni.

La tratta di esseri umani viene considerata da sempre una delle più gravi forme di deprivazione dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo, caratterizzata da una progressiva espansione nel corso dei secoli e capace di plasmare le sue espressioni ad ogni mutamento della società, tanto da arrivare ad occupare i primissimi posti – in termini di diffusione – delle classifiche dei crimini internazionali, assieme al traffico di stupefacenti e al commercio di armi²⁸⁵.

La tratta attualmente coinvolge sempre più soggetti: donne, uomini e minori che vivono in situazioni di evidente vulnerabilità, diventano vittime di criminali che, agendo in gruppo o singolarmente, li assoggettano a situazioni di sostanziale schiavitù a fini di sfruttamento di vario tipo, principalmente sessuale e lavorativo, ma anche con finalità di accattonaggio o di coinvolgimento in attività illegali, quale, ad esempio, il traffico di droga.

Il contrasto alla tratta di persone è oggetto di alcuni strumenti internazionali recenti, a conferma della crescita del fenomeno, nonché della maggiore sensibilità verso di esso²⁸⁶.

È opportuno tenere a mente le differenze che intercorrono tra il *trafficking in person* e un altro fenomeno criminale altrettanto spaventosamente attuale: il traffico di migranti (*smuggling of migrants*). Nel corso dell'elaborato verranno descritti gli elementi che caratterizzano entrambi i fenomeni, ai quali le Nazioni Unite hanno dedicato due protocolli distinti. Tuttavia, maggiore attenzione verrà dedicata allo studio della tratta di esseri umani.

²⁸⁵ Ministero della Giustizia-Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa, *La tratta degli esseri umani. Indagine statistica su un campione rappresentativo di fascicoli definiti con sentenza relativamente ai reati ex art. 600, 601 e 602 del codice penale*, Settembre 2015.

²⁸⁶ Si veda, sul punto, A. ANNONI, *Gli obblighi internazionali in materia di tratta degli esseri umani*, contributo in S. FORLATI (a cura di), *La lotta alla tratta di esseri umani: fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Napoli, 2013, pp.1 ss. e A. DI PASCALE, V.C.L. e A.N. c. *Regno Unito: un'importante affermazione in merito alla non punibilità delle vittime di tratta*, in *Riv. Eurojus.it*, 1° marzo 2021.

1.1. Cenni storici sul fenomeno della tratta

Occorre, dunque, volgere lo sguardo al passato al fine di inquadrare il contesto in cui ha avuto inizio lo sviluppo di questa tremenda pratica criminale.

Il fenomeno affonda le sue antichissime origini nello schiavismo, che ha caratterizzato la storia dell'umanità sin dai suoi albori, quando i popoli vincitori di battaglie e guerre catturavano e sottoponevano a schiavitù i vinti. Questo scenario si è nel tempo ampliato, evolvendosi in un vero e proprio commercio organizzato di persone, dando origine dapprima alla *Slave Trade*, la tratta atlantica degli schiavi africani e, successivamente alla più generale tratta di esseri umani.

Orbene, è chiaro che la schiavitù e la tratta sono strettamente connesse da caratteristiche comuni.

Non si ha memoria di popolo o di civiltà che, nella sua storia, non abbia abusato della schiavitù e si dovrà attendere la metà dell'800 per assistere al tentativo di abolizione – esclusivamente formale – di tali atrocità, alla luce delle teorie illuministiche che affermarono l'uguaglianza degli individui, nonché della diffusione di teorie abolizioniste. Durante quest'epoca, la schiavitù venne vietata e bandita da numerosi ordinamenti nazionali, in virtù dei diritti fondamentali dell'uomo²⁸⁷.

Tuttavia, nonostante l'affermazione delle suddette teorie, il fenomeno ha continuato ad espandersi, mutando le sue finalità e modalità alla luce dei diversi bisogni della rete criminale. Altrettanto difficile è riuscire a fornire un dato numerico certo con riguardo alle vittime odierne e tale impedimento è dettato dal fatto che le stesse non denunciano le condizioni di vita che sono costrette a subire. Il numero stimato di vittime di una forma di schiavitù moderna è di circa 40 milioni²⁸⁸.

²⁸⁷ Cfr. B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *Riflessioni sul contrasto al traffico di persone nel diritto internazionale, comunitario e nazionale*, in G. PALMISANO (a cura di), *Il contrasto al traffico di migranti: nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano, 2008, pp. 27-53, p. 29.

²⁸⁸ Il fenomeno della tratta di esseri umani non accenna a placarsi, come sottolineato da Urmila Bhoola, relatrice speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di schiavitù, durante la quarantaduesima sessione del *Human Right Council*, tenuta a Ginevra dal 9 al 27 settembre 2019, che ha presentato un quadro di sviluppo del fenomeno allarmante. Nel 2016 oltre 40 milioni di persone erano vittime di una forma di schiavitù moderna “including 25 million people in forced labour (62 per cent) and 15 million in forced marriage (38 per cent)”. Le previsioni per il futuro (ovvero l'attuale presente) erano altrettanto negative. Si pronosticò che il fenomeno avrebbe assunto diverse forme, a causa di: modifiche al mondo del lavoro, degrado ambientale, crisi economiche, migrazione e cambiamenti demografici (a cui si è aggiunta un'inaspettata pandemia). Cfr. *Human Rights Council, Forty-second session, Current and emerging forms of slavery, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*, A/HRC/42/44, 2019. La criminalità organizzata non sembra essersi fatta scoraggiare dal Coronavirus. Al contrario, ha fin da subito approfittato della pandemia per accrescere il business, dovendosi adattare anche a circostanze del tutto inesplorate. Molti studi hanno sottolineato come la pandemia abbia esaltato i cosiddetti *driving factors* e condotto a un aumento

Gli scogli contro cui si infrangono le possibilità di estirpare la schiavitù e, in particolare, la tratta sono composti da rigide strutture sociali gerarchiche, un sistema organizzato sulla base di caste, povertà, discriminazione contro le donne e il mancato rispetto dei diritti dei minori, nonché esigenze di sviluppo criminale.

Si è detto, dunque, che la lotta della comunità internazionale contro la schiavitù cd. “antica”, iniziò nel 1815, quando il Congresso di Vienna sancì il divieto internazionale di tratta degli schiavi, attraverso la Dichiarazione relativa all’abolizione universale della tratta degli schiavi²⁸⁹. A questa Dichiarazione seguirono, nel corso del XIX secolo numerosi incontri degli Stati europei, conclusisi con altrettanti atti, tra convenzioni internazionali, leggi e accordi bilaterali o multilaterali²⁹⁰, attraverso i quali venne espressa l’intenzione di debellare la schiavitù e il commercio degli schiavi, anche alla luce dei principi affermati dopo le rivoluzioni francese e americana. Tuttavia, i principi affermati rimasero lettera morta, non avendo visto mai la luce, durante quel periodo, alcuno strumento di carattere esecutivo.

Orbene, benché la schiavitù e la tratta presentino connotazioni pressoché identiche, all’inizio del secolo scorso la comunità internazionale iniziò a considerare la tratta di esseri umani come un fenomeno dotato di caratteristiche precise e indipendenti – seppur di difficile individuazione.

spropositato di abusi, accompagnato da una maggiore vulnerabilità di molte categorie di individui. Si riporta che solo nei primi 4 mesi del 2020 la percentuale di schiavizzazione è salita del 20% rispetto all’anno precedente. Si veda, per approfondimenti sulle conseguenze della pandemia da Covid-19 sulla tratta di esseri umani, L. ATTANASIO, *La tratta degli esseri umani che il Covid ha aggravato*, in *Riv. Treccani Magazine*, 16 settembre 2020; V. ROMANELLO, *America Centrale, l’impatto della pandemia sul traffico e la tratta di esseri umani: i minori a rischio nel sud del Messico*, in *Repubblica*, 14 aprile 2021; U.S. Department of State, *Trafficking in persons report*, giugno 2021 (<https://www.state.gov/reports/2021-trafficking-in-persons-report/>). L’organizzazione internazionale *Anti Slavery*, ritiene che le vittime di schiavitù siano “*forced to work through mental or physical threat; owned or controlled by an ‘employer’, usually through mental or physical abuse or the threat of abuse; dehumanised, treated as a commodity or bought and sold as ‘property’; physically constrained or has restrictions placed on his/her freedom of movement*”. Le forme in cui si può manifestare la schiavitù sono, a titolo meramente esemplificativo, “*forced labour and bonded labour, human trafficking, descent-based slavery, worst forms of child labour, slavery in supply chains, forced and early marriage, the exploitation of migrant workers in conditions amounting to slavery*”. Cfr. *What is modern slavery?*, in F.A.Q., *Anti Slavery* (<https://www.antislavery.org/slavery-today/frequently-asked-questions/>).

²⁸⁹ Firmata l’8 febbraio 1815 da otto Paesi: Austria, Francia, Gran Bretagna, Portogallo, Prussia, Russia, Spagna e Svezia. Nonostante venga ritenuta “*the least concrete in terms of the legal impositions*”, alla stessa deve essere assegnato un importante significato storico (R. LESAFFER, *Vienna and the Abolition of the Slave Trade*, in *Oxford University Press*, 8 giugno 2015). All’interno della Dichiarazione, il commercio degli schiavi venne definito “*repugnant to the principles of humanity and universal morality*”, facendo riferimento al sentimento di rifiuto del fenomeno proveniente da tutte le *civilised nations*. Indipendentemente da questo linguaggio incisivo, la Dichiarazione è rimasta priva di imposizioni concrete nei confronti degli Stati.

²⁹⁰ Cfr. B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *Riflessioni sul contrasto al traffico di persone nel diritto internazionale, comunitario e nazionale*, in *op. cit.*, p. 30. Si segnalano, tra i più importanti, le Conferenze di Berlino nel 1885 e di Bruxelles nel 1890.

Nonostante, come si è visto, il *trafficking* sia un reato che affligge la comunità mondiale da tempi tutt'altro che recenti, si iniziò a considerare concretamente la necessità di intervento a tutela delle vittime, solo all'inizio del Novecento, quando iniziò un'intensa pubblicazione e sottoscrizione di convenzioni internazionali sulla tratta, disciplinata nelle sue varie forme e manifestazioni²⁹¹.

Di assoluta rilevanza risulta essere l'intensa elaborazione normativa sul tema, sviluppata in seguito all'istituzione della Società delle Nazioni (1919). Si segnalano di seguito gli strumenti più significativi adottati nel corso del Novecento:

- Convenzione di Ginevra per l'abolizione della schiavitù. Alla luce dell'art. 1 la schiavitù viene definita come "*the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised*". La tratta viene, invece, definita come "*all acts involved in the capture, acquisition or disposal of a person with intent to reduce him to slavery; all acts involved in the acquisition of a slave with a view to selling or exchanging him; all acts of disposal by sale or exchange of a slave acquired with a view to being sold or exchanged, and, in general, every act of trade or transport in slaves*".
- Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948, in particolare l'art. 4);
- Dichiarazione sui diritti del fanciullo (1959);
- Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici (1966).

Gli ultimi tre strumenti rimarcano con forza il divieto della schiavitù e della tratta, a prescindere dalle modalità con cui vengono attuate.

Ulteriormente rilevante in tema di schiavitù e tratta è la CEDU, in particolare l'art. 4, il quale si intitola "*Prohibition of slavery and forced labour*". Sul punto, interessante e fonte di delucidazioni è la posizione della Corte EDU, in virtù della quale la tratta viene ricondotta all'interno della previsione dell'art. 4, nonostante non vi rientri specificamente. I primi due commi della norma in esame, infatti, così recitano: "*1. No one shall be held in slavery or servitude. 2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour*". Si nota, dunque, che tra le fattispecie indicate vengono incluse soltanto schiavitù, servitù e lavoro forzato: non viene fatto cenno alla tratta.

²⁹¹ Si vedano, ad esempio, la Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle bianche (4 maggio 1910), la Convenzione internazionale per la repressione della tratta di donne e minori (30 settembre 1921), la Convenzione internazionale per la repressione della tratta di donne adulte (11 ottobre 1933) e la Convenzione per la repressione della tratta di esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui (21 marzo 1950).

Orbene, in virtù dei cambiamenti che hanno interessato la comunità internazionale nel corso degli anni – in particolare successivamente all’entrata in vigore della CEDU²⁹² – la Corte ha ritenuto di dover considerare anche la tratta di esseri umani come un comportamento lesivo dell’art. 4²⁹³.

2. La normativa di riferimento

Ci si accinge ad esaminare gli strumenti diretti a disciplinare, prevenire e contrastare il fenomeno della tratta, definendolo e distinguendolo da altri reati simili. Successivamente si procederà ad un’analisi del sistema di tutela dei diritti umani delle vittime e del loro diritto al riconoscimento della protezione internazionale.

2.1. Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale e i protocolli addizionali

Il testo di riferimento internazionale per la lotta alla tratta di esseri umani è senza dubbio la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (d’ora in avanti Convenzione di Palermo), adottata nel corso della Conferenza ONU sul crimine organizzato, svoltasi a Palermo dal 12 al 15 dicembre nel 2000²⁹⁴.

La ragione che spinse le Nazioni Unite a emanare tale strumento nacque dall’esigenza di offrire una risposta di natura internazionale nei confronti di un’emergenza globale (*“to answer a global challenge with a global response”*²⁹⁵). Peraltro, è dall’art. 1 che deriva la

²⁹² La Corte EDU fa spesso riferimento alla dottrina estensiva del *vacuum*, a norma della quale le disposizioni contenute nella CEDU possono essere aggiornate in virtù delle norme pattizie e consuetudinarie emanate successivamente. Sul punto si veda K. GAVRYSH, *Lo stato di emergenza e la dottrina del vacuum nella prassi della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, fascicolo 1/2019, pp. 79-108.

²⁹³ Ecco un esempio dell’interpretazione estensiva della Corte per quanto riguarda la tratta di esseri umani: *“The Court considers that trafficking in human beings, by its very nature and aim of exploitation, is based on the exercise of powers attaching to the right of ownership. It treats human beings as commodities to be bought and sold and put to forced labour, often for little or no payment, usually in the sex industry but also elsewhere [...]. It implies close surveillance of the activities of victims, whose movements are often circumscribed [...]. It involves the use of violence and threats against victims, who live and work under poor conditions [...]. It is described by Interights and in the explanatory report accompanying the Anti-Trafficking Convention as the modern form of the old worldwide slave trade [...]. There can be no doubt that trafficking threatens the human dignity and fundamental freedoms of its victims and cannot be considered compatible with a democratic society and the values expounded in the Convention. In view of its obligation to interpret the Convention in light of present-day conditions, the Court considers it unnecessary to identify whether the treatment about which the applicant complains constitutes “slavery”, “servitude” or “forced and compulsory labour”. Instead, the Court concludes that trafficking itself, within the meaning of Article 3(a) of the Palermo Protocol and Article 4(a) of the Anti-Trafficking Convention, falls within the scope of Article 4 of the Convention”* (Corte EDU, sent. 10 maggio 2010, n. 25965/04, *Rantsev v. Cyprus and Russia*, par. 281-282).

²⁹⁴ La Convenzione di Palermo è stata ratificata dall’Italia con la legge 16 marzo 2006 n. 146 e, in data 16 dicembre 2020, risultava sottoscritta da 190 Stati dell’Onu su 193.

²⁹⁵ K. A. ANNAN, *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, UNODC, 2004, *Foreword* (<https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>).

definizione dello scopo della stessa, ovvero quello di “*to promote cooperation to prevent and combat transnational organized crime more effectively*”.

Orbene, la Convenzione si riferisce in generale a tutti i reati gravi commessi da gruppi criminali organizzati e, come tali, puniti con la pena detentiva massima di almeno 4 anni o superiore (art. 2, lett. b).

Dall’analisi della Convenzione si evince chiaramente la necessità di fornire, a livello internazionale, un linguaggio giuridico comune sull’argomento, al fine di armonizzare le normative nazionali, nonché di favorire la cooperazione giudiziaria internazionale. Invero, non è possibile fronteggiare in maniera soddisfacente questa forma di criminalità – e i reati che ne derivano – esclusivamente a livello nazionale.

In tal senso, la Convenzione sancisce:

- l’obbligo di incriminazione nelle legislazioni nazionali dei seguenti reati: partecipazione ad organizzazione criminale (art. 5), riciclaggio dei proventi di reato e di denaro (artt. 6 e 7), corruzione (artt. 8 e 9), intralcio alla giustizia (art. 23);
- disposizioni circa la cooperazione giudiziaria (art. 26), in particolare relative all’extradizione (art. 16) e alla reciproca assistenza giudiziaria (art. 18) e di polizia (art. 27);
- misure di protezione e assistenza alle vittime o ai testimoni (artt. 24 e 25), di assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo e di prevenzione (artt. 29, 30 e 31);
- un sistema di monitoraggio dell’attuazione spettante alla Conferenza degli Stati Parti (art. 32)²⁹⁶.

La Convenzione è stata successivamente corredata²⁹⁷ da tre protocolli:

- Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (d’ora in avanti Protocollo di Palermo);
- Protocollo contro il traffico di migranti via terra, via mare e via aria;
- Protocollo per prevenire, reprimere e punire la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti, elementi e munizioni.

²⁹⁶ Per approfondimenti si veda G. MICHELINI, *I protocolli delle Nazioni Unite contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti: breve guida ragionata*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fascicolo 1/2002, pp. 39-41.

²⁹⁷ In virtù di quanto previsto dall’art. 37 della Convenzione di Palermo (*Relation with protocols*) che recita: “1. *This Convention may be supplemented by one or more protocols. 2. In order to become a Party to a protocol, a State or a regional economic integration organization must also be a Party to this Convention. 3. A State Party to this Convention is not bound by a protocol unless it becomes a Party to the protocol in accordance with the provisions thereof. 4. Any protocol to this Convention shall be interpreted together with this Convention, taking into account the purpose of that protocol*”.

Per rimanere aderenti al tema di cui si occupa il presente elaborato, verranno presi in considerazione esclusivamente i protocolli contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti.

Benché i due fenomeni in molti casi presentino caratteri talmente simili, da rendere difficoltosa la loro distinzione, è necessario che gli stessi vengano presi in considerazione separatamente.

Si procederà, dunque, all'analisi dei due protocolli, concludendo con alcune considerazioni circa le differenze tra i due fenomeni.

a. Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini

Come si evince dalla lettera del preambolo al Protocollo di Palermo – simile a quello del Protocollo contro il traffico di migranti – gli Stati, attraverso l'adozione di tale strumento mirano ad adottare una normativa più completa possibile, al fine di rendere omogenea, a livello globale, la disciplina della tratta di persone per prevenirla, punirla e tutelare le vittime di tali reati, vista l'inesistenza di uno strumento simile a livello globale²⁹⁸.

Si sottolinea sin da subito l'ampia portata di questo strumento, in quanto lo stesso rappresenta il primo atto ad aver previsto una definizione univoca a livello internazionale del termine *trafficking in person*.

Tuttavia, benché il ruolo ricoperto da tale Protocollo sia di rilievo, esso appare sotto molti punti di vista superato rispetto all'evoluzione che ha subito il fenomeno della tratta, motivo per il quale è esposto ad alcune critiche.

L'aspetto cruciale che viene identificato come limite riguarda l'attenzione riposta dagli Stati nei confronti delle vittime. L'impegno dei firmatari, infatti, è diretto principalmente a controllare e reprimere il comportamento criminale, anziché a tutelare e proteggere le vittime²⁹⁹.

²⁹⁸ Gli Stati hanno, dunque, convenuto circa l'adozione del Protocollo "*Declaring that effective action to prevent and combat trafficking in persons, especially women and children, requires a comprehensive international approach in the countries of origin, transit and destination that includes measures to prevent such trafficking, to punish the traffickers and to protect the victims of such trafficking, including by protecting their internationally recognized human rights Taking into account the fact that, despite the existence of a variety of international instruments containing rules and practical measures to combat the exploitation of persons, especially women and children, there is no universal instrument that addresses all aspects of trafficking in persons; Concerned that, in the absence of such an instrument, persons who are vulnerable to trafficking will not be sufficiently protected*".

²⁹⁹ Cfr. B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *Riflessioni sul contrasto al traffico di persone nel diritto internazionale, comunitario e nazionale*, cit., p. 33.

Come si vedrà, le maggiori disposizioni vincolanti per gli Stati riguardano i meccanismi di prevenzione e cooperazione, mentre in relazione alla tutela delle vittime gli Stati sono meramente invitati a intervenire.

Dunque, si è visto che gli obiettivi del protocollo sono i più disparati e lo stesso può dirsi delle previsioni ivi contenute e degli strumenti messi a disposizione della comunità internazionale per fronteggiare il fenomeno. Nel rispetto del protocollo, infatti, vengono imposti agli Stati obblighi, ovvero concesse alcune facoltà discrezionali, ma sono previste anche possibilità intermedie.

La struttura del Protocollo di Palermo prevede venti articoli suddivisi in quattro sezioni, dedicate rispettivamente alle disposizioni generali (artt. 1-5), alla tutela delle vittime (artt. 6-8), alle misure di prevenzione, cooperazione o ad altre misure (artt. 9-13) e, infine, alle disposizioni finali (artt. 14-20).

Nella prima sezione vengono disciplinati argomenti quali il rapporto con la Convenzione di Palermo e l'ambito di applicazione del protocollo, la terminologia e, infine, la penalizzazione delle condotte criminali.

Da ciò che si ricava dall'art. 1³⁰⁰, le disposizioni del protocollo hanno natura accessoria e supplementare rispetto alla Convenzione e, di conseguenza, è richiesta un'interpretazione congiunta dei due strumenti. Viene disposta, inoltre, l'applicazione al protocollo delle disposizioni della Convenzione, laddove non venga diversamente previsto dallo stesso.

Al fine di applicare le misure punitive alle condotte riconducibili alla tratta, è necessario che le stesse siano state commesse in ambito transnazionale e da un gruppo criminale organizzato³⁰¹.

Tuttavia, l'art. 34, comma 2 della Convenzione sancisce che la penalizzazione dei reati descritti *"shall be established in the domestic law of each State Party independently of the transnational nature or the involvement of an organized criminal group as described in*

³⁰⁰ Si deve sin da subito fare presente che la formulazione dell'art. 1 del Protocollo contro lo *smuggling* è identica e, dunque, le precisazioni che seguono devono ritenersi applicabili a entrambi gli strumenti.

³⁰¹ Al fine di chiarire la portata del termine *transnazionale* si deve fare riferimento all'art. 3, comma 2 della Convenzione di Palermo, in virtù del quale: *"an offence is transnational in nature if: (a) It is committed in more than one State; (b) It is committed in one State but a substantial part of its preparation, planning, direction or control takes place in another State; (c) It is committed in one State but involves an organized criminal group that engages in criminal activities in more than one State; or (d) It is committed in one State but has substantial effects in another State"*. Anche la definizione di gruppo criminale organizzato viene sancita dalla Convenzione di Palermo, ex art. 2, lett. a), ai sensi del quale: *"Organized criminal group" shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit"*.

article 3, paragraph 1, of this Convention, except to the extent that article 5 of this Convention would require the involvement of an organized criminal group”. L’obbligo di criminalizzazione, quindi, si estende anche alle condotte prive delle condizioni appena citate. Di conseguenza, tale norma della Convenzione deve applicarsi anche ai protocolli “*per i quali l’obbligo di criminalizzazione delle condotte individuate si estenderà anche ai medesimi fatti delittuosi quando risultino commessi da un solo individuo, fermo restando che tutti gli strumenti di cooperazione, preventiva, investigativa e giudiziaria potranno invece operare solo quando le offese siano transnazionali in natura e coinvolgano un gruppo criminale organizzato*”³⁰².

Altra previsione rilevante del protocollo contro la tratta è l’art. 3, contenente la definizione del fenomeno del *trafficking in person*, in virtù del quale: “*Trafficking in persons*” shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs”.

Il fenomeno viene descritto prendendo in considerazione tre elementi in particolare:

- la condotta criminale posta in essere (il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l’alloggio o l’accoglienza delle persone);
- i mezzi attraverso i quali tali attività vengono svolte (le stesse devono essere commesse con l’uso di minacce, della forza o altre forme di coercizione, ovvero tramite il rapimento, la frode, l’inganno, l’abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità della vittima, o tramite la dazione o la ricezione di pagamenti o altri vantaggi per ottenere il consenso);
- lo scopo di sfruttamento perseguito (il cui nucleo minimo consiste nello sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche simili, l’asservimento o il prelievo di organi).

³⁰² E. ROSI, *La tratta di esseri umani e il traffico di migranti. Strumenti internazionali*, in *Cassazione penale*, fascicolo 6/2001, p. 1988.

La stessa norma precisa, inoltre, che il consenso³⁰³ di una vittima di tratta è irrilevante nei casi in cui qualsiasi mezzo menzionato dalla lett. a) venga utilizzato (lett. b). Al contrario, al fine della punibilità della condotta non è necessario l'utilizzo dei medesimi mezzi, se il reato viene commesso a danno di minori di 18 anni (lett. c) e d).

La seconda sezione del protocollo è, invece, dedicata alla tutela delle vittime di tratta e contiene disposizioni che spesso concedono ampio spazio alla discrezionalità degli Stati, prevedendo una serie di raccomandazioni, piuttosto che di obblighi. Le norme in esame (artt. 6, 7 e 8) riguardano rispettivamente: l'assistenza e la tutela delle vittime, la condizione delle stesse nello Stato di accoglienza e, infine, il loro rimpatrio.

Vengono ivi indicate misure per garantire la tutela della riservatezza e dell'identità delle vittime, anche attraverso lo svolgimento privato dei procedimenti giudiziari in cui vengono coinvolte (art. 6, comma 1³⁰⁴). Ulteriore intervento viene raccomandato agli Stati per quanto attiene all'incolumità fisica delle vittime nel periodo di soggiorno sul loro territorio³⁰⁵ e al risarcimento del danno subito³⁰⁶.

Le misure poste a tutela delle vittime non prendono in considerazione esclusivamente aspetti giudiziari, bensì si concentrano anche sugli aspetti soggettivi che caratterizzano la situazione delle vittime.

Gli Stati, a tal fine, dovrebbero prendere in considerazione³⁰⁷ l'opportunità di attuare misure relative al recupero della vittima dal punto di vista fisico, psicologico e sociale, collaborando,

³⁰³ È proprio il tema del consenso, come già ribadito in precedenza, che comporta molte criticità, non rendendo sempre facile la distinzione tra “vittime innocenti” e “complici”, riducendo, di conseguenza, le possibilità della vittima di venire tutelata. In merito, si veda A. GALLAGHER, *Recent Legal Developments in the Field of Human Trafficking: A Critical Review of the 2005 European Convention and Related Instruments*, in *European Journal of Migration and Law*, 2006, vol. 8, pp. 163-189, p. 166. In seguito, nel presente elaborato, verrà sottolineato che proprio al superamento di questo limite sono stati rivolti gli interventi normativi europei. Sul punto si veda, inoltre, E. ROSI, *op. cit.*, p. 1992.

³⁰⁴ L'applicazione dell'art. 6, comma 1 non comporta un obbligo per gli Stati, bensì la norma prevede che la sopracitata tutela venga attuata “[i]n appropriate cases and to the extent possible under its domestic law”: è chiara, dunque, la portata discrezionale della previsione. Il comma successivo mira a tutelare il diritto ad essere informati circa eventuali procedimenti giudiziari e amministrativi pendenti e il diritto di difesa.

³⁰⁵ Art. 6, comma 5: “Each State Party shall endeavour to provide for the physical safety of victims of trafficking in persons while they are within its territory”: anche in questo caso la previsione non contiene un obbligo per gli Stati parti.

³⁰⁶ Art. 6, comma 6: “Each State Party shall ensure that its domestic legal system contains measures that offer victims of trafficking in persons the possibility of obtaining compensation for damage suffered”.

³⁰⁷ Art. 6, comma 3: “Each State Party shall consider implementing measures to provide for the physical, psychological and social recovery of victims of trafficking in persons, including, in appropriate cases, in cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society, and, in particular, the provision of: (a) Appropriate housing; (b) Counselling and information, in particular as regards their legal rights, in a language that the victims of trafficking in persons can understand; (c) Medical, psychological and material assistance; and (d) Employment, educational and training opportunities”. Il paragrafo 4 precisa che, nell'attuare le disposizioni appena esaminate, gli Stati devono tenere conto dell'età, del sesso e delle particolari esigenze delle vittime, in particolar modo quelle dei bambini (“Each

laddove possibile, con organizzazioni internazionali per procurare alle vittime un alloggio adeguato, consulenza in merito ai loro diritti, assistenza medica, psicologica e materiale, nonché un'opportunità di impiego o di rieducazione.

Anche l'art. 7 contiene una disposizione non imperativa, affermando che rientri nella discrezionalità di ogni Stato la previsione di misure legislative o altre misure adeguate che permettano alla vittima di tratta di ottenere un permesso di soggiorno, temporaneo o permanente, in virtù di fattori "*humanitarian and compassionate*".

L'ultima disposizione³⁰⁸ della Sezione II disciplina il rimpatrio delle vittime nel Paese di provenienza, per il quale si esige dagli Stati la collaborazione per facilitare e accettare il ritorno della vittima nello stato da cui è eventualmente fuggita³⁰⁹.

Il rientro nel Paese in cui si è consumato lo sfruttamento delle vittime di tratta dovrebbe essere preferibilmente volontario³¹⁰, dovendosi limitare al minimo il numero di rimpatri.

Il rimpatrio delle vittime, infatti, comporta rischi per la loro sicurezza, potendo esse rientrare nel circolo del cd. *re-trafficking*. Il pericolo si intensifica nel momento in cui le vittime si sono sottratte preventivamente alla commissione del crimine, ovvero qualora abbiano deciso di testimoniare³¹¹ contro i trafficanti.

La Sezione III rappresenta il fulcro dello strumento internazionale al vaglio, dal momento che contiene le misure di prevenzione e cooperazione.

State Party shall take into account, in applying the provisions of this article, the age, gender and special needs of victims of trafficking in persons, in particular the special needs of children, including appropriate housing, education and care").

³⁰⁸ Art. 8 ("*Repatriation of victims of trafficking in persons*").

³⁰⁹ Si deve ricordare che il fenomeno della tratta di esseri umani non prevede automaticamente uno spostamento della vittima verso territori diversi da quello di origine. È infatti possibile che il reato venga commesso anche trovandosi la vittima nel proprio Paese di origine

³¹⁰ Art. 8, comma 2: "*When a State Party returns a victim of trafficking in persons to a State Party of which that person is a national or in which he or she had, at the time of entry into the territory of the receiving State Party, the right of permanent residence, such return shall be with due regard for the safety of that person and for the status of any legal proceedings related to the fact that the person is a victim of trafficking and shall preferably be voluntary*". Sul punto si veda *Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Guiding Principles on Human Rights in the Return of Trafficked Persons*, Varsavia, 2014, p. 15 (<https://www.osce.org/files/f/documents/c/8/124268.pdf>).

³¹¹ Per ciò che riguarda la testimonianza delle vittime di tratta, è sufficiente qui accennare che, come specificato all'interno di una raccomandazione dell'Alto Commissario dell'ONU per i diritti umani, "*States shall ensure that trafficked persons are protected from further exploitation and harm and have access to adequate physical and psychological care. Such protection and care shall not be made conditional upon the capacity or willingness of the trafficked person to cooperate in legal proceedings*". Cfr. Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, 20 maggio 2002, E/2002/68/Add. 1, par. 8 "*Protection and assistance*" (<https://undocs.org/E/2002/68/Add.1>).

L'art. 9, comma 1 ribadisce la necessità di attuare politiche e programmi globali, finalizzati a contrastare la tratta di persone e a proteggere le vittime, in particolare donne e bambini, dai rischi della *revictimization* (vittimizzazione secondaria).

Viene richiesto l'intervento degli Stati al fine di condurre campagne di informazione ed iniziative economiche e sociali, sempre consigliando la cooperazione, ove appropriato, con le organizzazioni internazionali, nonché con altri enti della società civile, anche allo scopo di attenuare i fattori "*that make persons, especially women and children, vulnerable to trafficking, such as poverty, underdevelopment and lack of equal opportunity*" (art. 9, comma 4).

È sostenuta, in aggiunta, l'attuazione di misure – legislative, educative, sociali, culturali, di cooperazione bilaterale o multilaterale – mirate a scoraggiare la richiesta che incrementa tutte le forme di sfruttamento delle persone, specialmente donne e bambini, che conduce alla tratta (art. 9, comma 5).

Altrettanto decisiva è reputata la collaborazione fra le autorità competenti dei diversi Stati, le quali devono ricevere un'adeguata formazione specializzata (art. 10).

Le altre previsioni della sezione in esame riguardano alcune misure ulteriori che riguardano il potenziamento dei controlli delle frontiere (art. 11) e della sicurezza dell'autenticità dei documenti (artt. 12 e 13).

Le clausole finali hanno natura standardizzata e sono identiche nei due protocolli. Si deve sottolineare l'espressa menzione del principio di non discriminazione, in virtù del quale: "*[t]he measures set forth in this Protocol shall be interpreted and applied in a way that is not discriminatory to persons on the ground that they are victims of trafficking in persons. The interpretation and application of those measures shall be consistent with internationally recognized principles of nondiscrimination*" (art. 14, comma 2 del Protocollo contro la tratta e art. 19, comma 2 del Protocollo contro il traffico di migranti).

b. Il protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria

Il Protocollo contro il traffico di migranti è articolato, anch'esso, in quattro sezioni, concernenti rispettivamente le disposizioni generali (artt. 1-6) – le cui considerazioni si equivalgono, nella quasi totalità, a quelle riportate in merito al protocollo contro la tratta – il traffico di migranti via mare (artt. 7-9), le misure di prevenzione, cooperazione e altre misure (artt. 10-18) e le disposizioni finali (artt. 19-25).

Nella prima sezione sono disciplinati gli argomenti già evidenziati per la tratta di esseri umani, ovvero il rapporto con la Convenzione di Palermo e l'ambito di applicazione del protocollo, la terminologia e la penalizzazione delle condotte riconducibili allo *smuggling of migrant*.

Lo scopo del protocollo viene descritto dall'art. 2 e riguarda la prevenzione e la lotta al reato di traffico di migranti, nonché la promozione della cooperazione tra gli Stati a tal fine, tutelando i diritti dei migranti trafficati.

Importante previsione riguarda il divieto per gli Stati parti di assoggettare a responsabilità penale i migranti per il fatto di essere stati oggetto delle condotte criminali previste dal protocollo (art. 5).

Dall'altro lato, il protocollo sancisce il dovere degli Stati di prevedere, nel proprio ordinamento penale, la criminalizzazione delle condotte intenzionali volte al traffico di migranti e ad altre attività ad esso connesse, quale la falsificazione di documenti di identità (art. 6).

La differenza tra i due strumenti, s'intende, risiede nella definizione del fenomeno del traffico di migranti, il quale, secondo la lettera dell'art. 3, lett. a), consiste nel: "*procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident*". Vengono, peraltro, fornite le definizioni di ingresso illegale, documento di viaggio o di identità fraudolento e nave³¹².

Anche il fenomeno dello *smuggling of migrants* è composto da alcuni elementi essenziali, primo tra tutti lo scopo di lucro, in assenza del quale non si può parlare di traffico.

La condotta che integra il reato è il raggiungimento di un vantaggio economico o patrimoniale, derivante dall'aver procurato l'ingresso illegale in uno Stato di una persona che non ne è cittadino, né vi risiede³¹³.

³¹² Le successive disposizioni dell'art. 3 chiariscono quanto segue: "(b) *“Illegal entry” shall mean crossing borders without complying with the necessary requirements for legal entry into the receiving State; (c) “Fraudulent travel or identity document” shall mean any travel or identity document: (i) That has been falsely made or altered in some material way by anyone other than a person or agency lawfully authorized to make or issue the travel or identity document on behalf of a State; or (ii) That has been improperly issued or obtained through misrepresentation, corruption or duress or in any other unlawful manner; or (iii) That is being used by a person other than the rightful holder; (d) “Vessel” shall mean any type of water craft, including nondisplacement craft and seaplanes, used or capable of being used as a means of transportation on water, except a warship, naval auxiliary or other vessel owned or operated by a Government and used, for the time being, only on government non-commercial service.*".

³¹³ Al riguardo, si veda G. CARLIN, *Traffico e trasporto di migranti: il Protocollo internazionale firmato a Palermo*, in *Affari Sociali Internazionali*, fascicolo 4/2001.

Le misure specifiche relative al traffico di migranti via mare riguardano principalmente azioni dirette al controllo delle navi sospettate di essere coinvolte nel traffico di migranti.

Gli strumenti di cooperazione e prevenzione cui gli Stati devono ricorrere al fine di raggiungere lo scopo del protocollo spaziano dallo scambio di informazioni al rafforzamento della formazione specializzata e alla cooperazione tecnica. Gli Stati sono altrettanto chiamati a rispettare alcune disposizioni circa il rimpatrio dei migranti oggetto di traffico³¹⁴.

Nonostante uno degli scopi del Protocollo sia la tutela dei migranti, non si fa alcun riferimento al migrante come vittima, né vi sono previsioni relative al consenso – come accade, invece, per le vittime di tratta. L'unica disposizione rivolta alla tutela dei diritti dei migranti è l'art. 16, alla luce del quale gli Stati devono garantire ai migranti *“the right to life and the right not to be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment”*, garantendo un'appropriata assistenza e tenendo in particolare considerazione le condizioni delle donne e dei bambini.

c. Conclusione

Al giorno d'oggi le persone sono in costante movimento e lasciano il loro Paese di origine in cerca di sicurezza o di condizioni di vita migliori, talvolta fuggendo da conflitti, persecuzioni o altre situazioni personali e familiari critiche. Le vittime di cui si occupa il presente capitolo, però, vengono reclutate nel proprio Paese o nei Paesi in cui transitano, spesso con l'inganno, a causa della loro posizione di vulnerabilità. In altri casi, invece, il reclutamento da parte dei trafficanti avviene direttamente nei Paesi di destinazione.

Orbene, la scissione dei due fenomeni appena esaminati può venire ricondotta ai quattro elementi essenziali degli stessi i quali, si ricorda, sono le condotte, i mezzi attraverso i quali vengono realizzate, lo scopo del reato e la finalità dello stesso.

Invero, in entrambi i casi vi è il trasferimento di persone, ma nel caso dello *smuggling of migrants*, i trafficanti non si occupano del reclutamento, essendo i migranti stessi a rivolgersi loro. Dunque, il trafficante di migranti svolge una funzione assimilabile a quella di una buona

³¹⁴ Per ciò che attiene al rimpatrio dei migranti oggetto di traffico, il protocollo impone agli Stati di rispettare l'obbligo di *“to facilitate and accept, without undue or unreasonable delay, the return of a person who has been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol and who is its national or who has the right of permanent residence in its territory at the time of return”*. Il tema del ritorno dei migranti è molto critico e necessita di un adeguato approfondimento, per il quale si rimanda a G. MICHELINI, *op. cit.*, p. 45 e E. ROSI, *op. cit.*, p. 1996.

agenzia di viaggi, di un efficiente *tour operator*, che assicura l'arrivo nel posto pattuito, disinteressandosi completamente del futuro della persona trasportata³¹⁵.

Nella tratta di esseri umani, al contrario, il rapporto – di sfruttamento – tra criminale e vittima è molto duraturo.

Per ciò che attiene ai mezzi attraverso i quali le due condotte criminose vengono attuate, è ormai comunemente accettato che il punto cruciale che permette di distinguere *trafficking* e *smuggling* sia il consenso della vittima all'espatrio: in presenza di una vittima di tratta, si ritiene che il suo consenso sia stato estorto con l'utilizzo di vari espedienti; al contrario, lo stesso risulta sussistente nel caso del traffico di migranti³¹⁶.

Al contrario di quanto accade nel caso del *trafficking*, il fine primario dello *smuggling* non è lo sfruttamento, giacché il rapporto tra trafficante e clandestino – solitamente – termina nel momento in cui il migrante giunge nel territorio di destinazione³¹⁷.

Lo *smuggling of migrants*, infatti, si fonda su un accordo – seppur illegale ed economicamente molto oneroso per la vittima – tra il trafficante e il migrante, il quale vede nel criminale l'unico mezzo per realizzare i propri sogni, ovvero entrare in un Paese in cui poter iniziare una nuova vita.

Si deve evidenziare che in numerose ipotesi i due reati si intersecano, rendendone difficile l'identificazione da parte delle autorità³¹⁸. Si verificano casi, infatti, in cui il migrante,

³¹⁵ Cfr. C. BERNASCONI, *La repressione penale della tratta di esseri umani nell'ordinamento italiano*, in S. FORLATI (a cura di), *La lotta alla tratta di esseri umani. Fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Napoli, 2013, p. 86.

³¹⁶ G. MICHELINI, *op. cit.*, par. 5 e B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *Riflessioni sul contrasto al traffico di persone nel diritto internazionale, comunitario e nazionale*, cit., p. 33.

³¹⁷ Cfr. D. DE FELICE, *Contro la tratta. Un'analisi contestuale in chiave sociologica*, Santarcangelo di Romagna, 2020, p. 7.

³¹⁸ Nell'ordinamento italiano, l'art. 12 T.U.I. (Disposizioni contro le immigrazioni clandestine) contiene, in esordio, una clausola di riserva, rappresentata dall'inciso "*salvo che il fatto costituisca più grave reato*", idonea a riflettere il principio di assorbimento di fattispecie incriminatrici concorrenti. Un primo orientamento (Cass. pen. n. 20740/2010) ritenne che la clausola sopra richiamata comportasse l'esclusione di punibilità della condotta di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ogniquale la stessa si traducesse "*in fattore costitutivo di attuazione di una più grave violazione*". Qualora, dunque, l'agevolazione dell'ingresso illegale in Italia di uno straniero costituisse, al contempo, un mezzo per realizzare la tratta del medesimo, si sarebbe verificato l'assorbimento della prima condotta nella seconda, più gravemente sanzionata. Tale approccio ermeneutico è stato successivamente smentito, avendo la Corte di Cassazione chiarito che "*il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, previsto dall'art. 12 T.U. imm., non è assorbito dai più gravi delitti di tratta di persone, o di riduzione in schiavitù, essendo diverso il bene giuridico tutelato dalle rispettive norme incriminatrici; la prima essendo a presidio dell'ordine pubblico e della correlata esigenza di controllo dei flussi migratori, le altre della libertà e della dignità della persona. La pronuncia di legittimità afferma espressamente che, in tema di regolamentazione penale del fenomeno migratorio, "l'inciso "salvo che il fatto costituisca più grave reato" (posto in incipit del menzionato art. 12, commi 1 e 3) presuppone, affinché il meccanismo dell'assorbimento sia operativo, che il reato più grave sia posto a tutela del medesimo interesse giuridico tutelato*" (Cass. pen. n. 31650/2021). Per comprendere maggiormente l'intreccio fittissimo che può caratterizzare i due fenomeni, si segnala una pronuncia della Corte di Cassazione, nella quale viene affermato che i giudici di merito "*sulla base delle testimonianze raccolte e degli esiti di intercettazioni telefoniche,*

essendosi rivolto volontariamente ai trafficanti esclusivamente al fine di raggiungere un altro Paese dietro un esoso compenso, solo successivamente, durante le varie fasi del viaggio, sia stato vittima dei trafficanti allo scopo di tratta.

Orbene, si nota come i beni giuridici che vengono lesi dai due reati sono distinti: con la lotta al traffico di migranti si difende la sicurezza nazionale, al contrario, il contrasto alla tratta di esseri umani tutela la libertà personale delle vittime.

2.2. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani

Il quadro normativo relativo alla tratta di esseri umani è stato ampliato il 1° febbraio 2008 con l'entrata in vigore della Convenzione del Consiglio d'Europa sottoscritta a Varsavia (d'ora in poi Convenzione di Varsavia) il 16 maggio 2005³¹⁹ che sviluppa le indicazioni già contenute nel Protocollo di Palermo.

Una peculiarità della Convenzione di Varsavia che necessita di essere evidenziata è contenuta nella premessa, alla luce della quale si comprende l'attenzione riposta dagli Stati nei confronti dei diritti umani, in particolare di quelli delle vittime.

A tale riguardo, gli Stati dichiarano di aderire alla Convenzione tenendo presente che *“trafficking in human beings constitutes a violation of human rights and an offence to the dignity and the integrity of the human being”*. Vengono, inoltre, elencati gli obiettivi primari che hanno ispirato gli Stati, ovvero, oltre la lotta contro la tratta di esseri umani, anche il rispetto dei diritti delle vittime e la loro protezione (*“[t]aking into account the need to prepare a comprehensive international legal instrument focusing on the human rights of victims of trafficking and setting up a specific monitoring mechanism”*).

Sempre nella premessa risiede un'altra importante precisazione, vale a dire il richiamo alle diverse dichiarazioni rilasciate dai Ministri degli affari esteri degli Stati Membri (in

ritenevano raggiunta la prova che l'imputata E., in concorso con il marito A.M.U. [...] e terzi soggetti, avesse reclutato, in Nigeria, la minore P.O. (detta (OMISSIS)) e la giovanissima S [...]; che, nel fare ciò, l'imputata si fosse giovata della condizione di vulnerabilità, e di inferiorità fisica e psichica, delle vittime, avendole sottoposte anche alla suggestione di un rito religioso-esoterico, foriero di asserite conseguenze nefaste in caso di ribellione agli obblighi imposti; che l'imputata, e i suoi complici, avessero curato e finanziato il trasporto delle vittime attraverso il continente africano, esponendole, per le modalità vessatorie in cui il trasporto era avvenuto, a grave pericolo per la loro vita e integrità fisica; che l'imputata, e i suoi complici, avessero altresì organizzato e finanziato il loro viaggio via mare sino al porto di Catania, effettuato tramite imbarcazioni occupate da moltissimi altri migranti ed esposte a rischio di naufragio, nonché il successivo ingresso illegale in Italia delle due donne, qui ospitandole, avviandole alla prostituzione e sfruttandone l'esercizio”.

³¹⁹ La Convenzione è stata ratificata dall'Italia attraverso la L. 2 luglio 2010 n. 108. Al momento della stesura del presente elaborato (febbraio 2022), la Convenzione risulta ratificata da 48 Paesi, tra cui rientrano anche due Stati che non sono membri del Consiglio d'Europa (Bielorussia e Israele).

particolare durante le Sessioni del Comitato dei Ministri numero 112 del 2003 e 114 del 2004). Inoltre, vengono considerate espressamente una serie di Raccomandazioni del Consiglio dei Ministri e dell'Assemblea Parlamentare ricomprese in un arco di tempo che va dal 1997 al 2004.

La portata di tali interventi è tutt'altro che indifferente, in quanto in ognuna di esse viene affermato e ricordato il principio secondo il quale la tratta di esseri umani costituisce una grave violazione dei diritti fondamentali dell'uomo, nonché un'offesa alla sua integrità e dignità.

Orbene, a differenza della Convenzione di Palermo e dei due protocolli esaminati, questo strumento provvede a fornire un quadro più concreto di azione, non limitandosi ad indicare un livello minimo di tutela³²⁰.

In primo luogo, si deve far presente che il rispetto dei principi affermati dalla Convenzione (tra i quali rientrano quelli di non discriminazione, di parità di genere e del rispetto dei diritti dei minori) e l'applicazione delle misure concrete contro la tratta devono avvenire indipendentemente dal profilo transnazionale della condotta e a prescindere da eventuali correlazioni con il crimine organizzato (art. 2).

Gli Stati, inoltre, dichiarano espressamente che la Convenzione di Varsavia ha lo scopo di rafforzare la protezione che offrono la Convenzione di Palermo e i due protocolli, nonché di sviluppare le norme ivi stabilite.

Gli obiettivi della Convenzione vengono elencati dall'art. 1, comma 1, il cui testo recita come segue:

“1 The purposes of this Convention are:

a. to prevent and combat trafficking in human beings, while guaranteeing gender equality;

³²⁰ Nella Relazione esplicativa della Convenzione, infatti, si legge: *“The Council of Europe considered that it was necessary to draft a legally binding instrument which goes beyond recommendations or specific actions. The European public perception of the phenomenon of trafficking and the measures which need to be adopted to combat it efficiently have evolved, thus rendering necessary the elaboration of a legally binding instrument, geared towards the protection of victims' rights and the respect for human rights, and aiming at a proper balance between matters concerning human rights and prosecution”*. Cfr. Council of Europe Treaty Series, n. 197, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, Varsavia, 2005, par. 29 (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d3812>). Viene chiarito, infine, che nonostante la presenza di altri strumenti internazionali sul tema, una Convenzione adottata a livello regionale può risultare più efficace, attraverso la previsione di disposizioni più precise che vadano oltre i livelli minimi concordati in altri strumenti internazionali. L'evoluzione del diritto internazionale, infatti, dimostra che gli strumenti regionali sono molto spesso necessari per rafforzare le azioni mondiali.

b. to protect the human rights of the victims of trafficking, design a comprehensive framework for the protection and assistance of victims and witnesses, while guaranteeing gender equality, as well as to ensure effective investigation and prosecution;

c. to promote international cooperation on action against trafficking in human beings”.

Si nota, dunque, come le finalità preventive e di repressione sono strettamente connesse a quelle di tutela delle vittime e dei testimoni della tratta, al cui scopo viene anche strutturato un sistema di monitoraggio (ovvero il Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani, cd. GRETA), descritto dal Capitolo VII della Convenzione (artt. 36-38).

La cooperazione internazionale per l'introduzione di un quadro penale e per la lotta al traffico di persone sembra ricoprire una posizione secondaria, contrariamente a quanto previsto dagli altri strumenti sin qui analizzati.

Il primo capitolo³²¹ della Convenzione viene dedicato, oltre che all'oggetto (art. 1) e al campo di applicazione della stessa (art. 2) di cui si è già detto, anche alla definizione di tratta di esseri umani.

Alla luce di quanto sancito dalla Convenzione all'art. 4, lett. a), si nota come la definizione di *trafficking in human beings* riprende³²² la lettera dell'articolo 3, lett. a) del Protocollo di Palermo. Anche il testo delle lett. da b) a d), relative al consenso e alla particolare situazione in cui versano i minori, sono identiche all'articolo 3, lett. da b) a d) del citato Protocollo³²³.

Un'importante innovazione deriva dalla lettera e) dell'art. 4, che inserisce per la prima volta in un testo internazionale la definizione di vittima, da intendersi come “*any natural person who is subject to trafficking in human beings as defined in this article*”. Questa previsione risulta necessaria ai fini dell'applicazione del Capitolo III della Convenzione, diretto alla protezione delle vittime, le quali hanno diritto ad una serie di misure a tale scopo, di cui si dirà a breve.

³²¹ La Convenzione comprende una Premessa e 10 capitoli: Capitolo I (oggetto, campo di applicazione, principio di non-discriminazione e definizioni); Capitolo II (prevenzione, cooperazione e altre misure); Capitolo III (Misure di protezione e di promozione dei diritti delle vittime, che garantiscano la parità tra le donne e gli uomini); Capitolo IV (diritto penale sostanziale); Capitolo V (indagini, procedimenti giudiziari e diritto procedurale); Capitolo VI (cooperazione internazionale e cooperazione con la società civile); Capitolo VII (meccanismo di monitoraggio) e, infine, i Capitoli VIII, IX e X riguardano le relazioni tra la Convenzione e gli altri strumenti internazionali, gli emendamenti alla Convenzione e le clausole finali.

³²² Sempre tenendo conto dell'esclusione della rilevanza dei caratteri di transnazionalità del reato e dalla commissione dello stesso da un gruppo criminale.

³²³ Nella Relazione esplicativa, infatti, si legge che “*Article 3 of that protocol forms a whole which needed to be incorporated as it stood into the present convention*” (Council of Europe Treaty Series, n. 197, *Explanatory Report*, op. cit., par. 72).

Il Capitolo II della Convenzione di Varsavia contiene disposizioni inerenti allo sviluppo e al potenziamento delle azioni preventive contro la tratta di esseri umani, nonché indicazioni circa le forme di cooperazione da attuare a tale scopo.

In questo senso, gli Stati sono tenuti ad implementare l'informazione e la sensibilizzazione della società civile, la formazione del personale, attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni internazionali e di qualunque figura professionista.

Si ribadisce anche in questa sede la rilevanza dell'attuazione di un approccio fondato sui diritti umani, imponendo agli Stati l'adozione di misure specifiche a tutela dei minori.

In un'ottica di prevenzione, inoltre, è richiesto che vengano scoraggiate la domanda e l'offerta di "*merce umana*"³²⁴, oggetto di numerose forme di sfruttamento. Questa soluzione deve essere raggiunta attraverso l'adozione o il rafforzamento di misure legislative, amministrative, educative, sociali, culturali ed ogni altro intervento idoneo a tale scopo. È essenziale che le autorità e gli operatori che si occupano del tema lo conoscano approfonditamente e che siano sempre aggiornati al riguardo.

Come già sottolineato in precedenza, la Convenzione di Varsavia può essere considerata il primo strumento internazionale ad aver adottato una visione concretamente garantista nei confronti dei diritti delle vittime.

A questo proposito, si segnala l'importanza del Capitolo III, recante le disposizioni intese a proteggere ed assistere le vittime della tratta di esseri umani.

Anzitutto, deve essere sottolineata una profonda differenza con il Protocollo di Palermo, in virtù del quale la tutela delle vittime e dei loro diritti risulta essere strumentale all'azione penale nei confronti dei trafficanti e l'assistenza – sotto il profilo psico-fisico – della vittima confinata ad una scelta discrezionale degli Stati.

Al contrario, nella Convenzione di Varsavia il sostegno e l'assistenza, aventi ad oggetto i bisogni primari dei soggetti, devono essere garantiti prescindendo dai procedimenti pendenti nei confronti dei trafficanti e dalla eventuale collaborazione della vittima alle indagini.

La Convenzione, dunque, elenca una serie di disposizioni vincolanti circa l'assistenza minima per le vittime, dal punto di vista materiale, psicologico e sociale (o meglio, diretta al reinserimento sociale), volte a garantire alle vittime un alloggio, cure mediche e psicologiche, consulenza legale, e così via (art. 12)³²⁵.

³²⁴ Cfr. A. ANNONI, *op. cit.*, p. 13.

³²⁵ Si deve specificare che coloro che hanno diritto a beneficiare delle misure di assistenza sono coloro che sono state identificate come vittime alla conclusione della procedura d'identificazione di cui all'articolo 10. Le vittime accertate, dunque, hanno diritto all'insieme delle misure di assistenza elencate dall'art. 12. Durante il

Importante imposizione nei confronti degli Stati è espressa dall'art. 13, il quale prevede un periodo di 30 giorni di *“recovery and reflection”*, al fine di permettere alla vittima di ristabilirsi e di poter sfuggire ai trafficanti. Durante questo periodo gli Stati sono tenuti a rispettare il principio di *non refoulement*, fatti salvi i casi in cui lo *status* di vittima venga impropriamente invocato, ovvero per ragioni legate al rispetto dell'ordine pubblico.

L'art. 14, comma 1, sempre in un'ottica di tutela delle vittime, nonché di repressione della tratta, prevede la possibilità di concessione di un permesso di soggiorno rinnovabile, in presenza di particolari condizioni personali, ovvero qualora l'autorità ritenga che il permesso di soggiorno sia particolarmente utile ai fini della collaborazione della vittima. Si nota, dunque, come questa ipotesi di permesso di soggiorno, seppur rappresenti un'importante innovazione rispetto ad altri strumenti, risulti ancora troppo legata alla discrezionalità dei singoli Paesi.

Di assoluta rilevanza è la precisazione che deriva dal comma 6 dell'art. 14, in virtù del quale *“each Party shall ensure that granting of a permit according to this provision shall be without prejudice to the right to seek and enjoy asylum”*.

Quanto affermato è una particolare applicazione del più generale principio dettato dall'art. 40, comma 4, ai sensi del quale *“[n]othing in this Convention shall affect the rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, including international humanitarian law and international human rights law and, in particular, where applicable, the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the principle of non-refoulement as contained therein”*.

Infine, gli articoli 15 e 16 disciplinano rispettivamente il diritto delle vittime al risarcimento e a un indennizzo e la tematica del rimpatrio o ritorno delle stesse.

Il Capitolo IV è dedicato al diritto penale sostanziale e impone agli Stati di criminalizzare una serie di condotte. L'armonizzazione cui aspira la Convenzione permetterebbe di facilitare l'azione contro il crimine, a livello internazionale e nazionale, rendendo più efficace anche la cooperazione internazionale (alla quale viene dedicato un capitolo a parte, il sesto). I reati contemplati dal quarto capitolo costituiscono un nucleo minimo, avendo gli Stati il potere di ampliarne le punizioni.

procedimento di identificazione, le vittime presunte beneficeranno esclusivamente delle misure stabilite dai commi 1 e 2 dell'art. 12 (lo stesso avviene durante il periodo di recupero e riflessione di cui all'art. 13).

Infine, un'importante affermazione deriva dall'art. 26 e riguarda la non punibilità delle vittime di tratta di esseri umani³²⁶. La norma prevede, infatti, che “[e]ach Party shall, in accordance with the basic principles of its legal system, provide for the possibility of not imposing penalties on victims for their involvement in unlawful activities, to the extent that they have been compelled to do so”.

I Capitoli V e VI riguardano rispettivamente le indagini e i procedimenti giudiziari (artt. 27-31), nonché la cooperazione internazionale e con la società civile (artt. 32-35). La cooperazione internazionale, ai sensi della Convenzione di Varsavia, non è diretta esclusivamente alla repressione della tratta dal punto di vista penale, bensì tiene sempre conto della prevenzione della stessa e della protezione e assistenza delle vittime.

Prima di chiarire la relazione della Convenzione con altri strumenti internazionali (capitolo VIII), il sistema degli emendamenti (capitolo IX) e le clausole finali (capitolo X), viene rappresentato il meccanismo di monitoraggio ideato al fine di vigilare sull'applicazione delle norme e sull'efficacia delle azioni promosse dalla Convenzione³²⁷.

Essendo giunti al termine dell'esame – seppur rapido – della Convenzione di Varsavia, si possono trarre alcune conclusioni al riguardo.

Si nota, dunque, come lo strumento rappresenti un traguardo per l'evoluzione dell'approccio – teorico e operativo – al tema della tratta di esseri umani. Si è detto che la Convenzione di Varsavia è stata adottata con lo scopo di amplificare le previsioni del Protocollo di Palermo contro la tratta e ciò si può cogliere dall'attenzione rivolta alle misure preventive e ai diritti fondamentali delle vittime. In altre parole, dunque, la Convenzione si fonda sul sentimento dell'epoca, concentrato sulla necessità, dettata dagli sviluppi globali del fenomeno della tratta (e di tutte le attività che la caratterizzano), di superare l'impostazione degli strumenti previgenti.

³²⁶ Questo argomento verrà approfondito in seguito alla luce della posizione della Corte EDU nei confronti della tratta di esseri umani.

³²⁷ Per maggiori approfondimenti circa i capitoli dal quarto al decimo, si veda Council of Europe Treaty Series, n. 197, *Explanatory Report*, *op. cit.*, par. 216 ss.

2.3. La Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e il suo recepimento nell'ordinamento italiano

Ci si accinge, dunque, ad esaminare la Direttiva 2011/36/UE³²⁸, facendo luce anche sulla normativa italiana di recepimento³²⁹.

La necessità di prevenire e reprimere il reato di tratta di esseri umani è da lungo avvertita³³⁰ dall'Unione Europea e la Direttiva 2011/36/UE rappresenta l'ultima realizzazione concreta.

³²⁸ Il legislatore italiano, nell'attuare la Direttiva in esame, ha emanato il D. Lgs. 4 marzo 2014, n. 24, intitolato "Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI". Dalla lettera dell'art. 1 si evince che lo strumento ha lo scopo di rafforzare la tutela assicurata dall'ordinamento italiano alle persone vulnerabili, ovvero "i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere". Il secondo comma fa salvi i diritti derivanti dalle norme internazionali, in particolare, laddove applicabili, dalla Convenzione di Ginevra, nonché dal relativo Protocollo. Il D. Lgs. 24/2014 a tale scopo introduce, tra le altre, significative modifiche ai codici penale e di procedura penale.

³²⁹ Si deve sottolineare al riguardo un'importante precisazione. Invero, l'Italia sin dal 1998 ha adottato una disciplina a tutela delle vittime di gravi forme di sfruttamento e della tratta diretta a garantire assistenza e protezione alle persone straniere, nonché a favorirne la definitiva inclusione nel contesto sociale, a prescindere dalla loro eventuale collaborazione con le autorità. Oltretutto, tale previsione, contenuta nell'art. 18 del T.U.I., venne adottata ancor prima che le disposizioni penali relative alla tratta di persone (art. 601 c.p.) e ai reati ad essa connessi fossero rivisitati in chiave moderna (attraverso il D. Lgs. 24/2014). In seguito alle modifiche normative introdotte successivamente nell'ordinamento penale, oggi le misure di protezione sociale previste dall'art. 18 del T.U.I. possono riconoscersi a persone straniere vittime del reato di tratta e delle altre fattispecie penali ad essa correlate. La norma, inoltre, introduce nell'ordinamento un'ulteriore innovazione per le vittime di tratta, ovvero la possibilità di ottenere una forma di protezione "speciale" volta a consentire loro di accedere a specifici programmi di protezione e assistenza e di ottenere uno speciale permesso di soggiorno, le cui caratteristiche verranno esaminate in seguito.

³³⁰ Per fare luce sulla situazione della tratta nell'ambito europeo, si segnalano alcuni dati spaventosamente recenti. All'interno dell'Unione Europea il numero totale di vittime di tratta registrate nel biennio 2017-2018 era di 14.145, cifra che risulta maggiore rispetto a quella del biennio precedente (negli anni 2015-2016 le vittime registrate erano 13.461). Cfr. European Commission, *Third report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2020) as required under Article 20 of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, COM (2020) 661, Bruxelles, 20 ottobre 2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:661:FIN>). Dal *Report* si evince, inoltre, che: "The top five EU countries as regards citizenship of trafficking victims by absolute numbers were Romania, Hungary, France, the Netherlands and Bulgaria. The top five non-EU countries as regards citizenship of trafficking victims in the EU were Nigeria, China, Ukraine, Morocco and India". È opportuno precisare che i dati quantitativi che riguardano il fenomeno della tratta non possono essere considerati assoluti, essendo verosimile che il numero effettivo di vittime sia significativamente più alto rispetto ai dati comunicati, in quanto molte vittime rimangono nascoste. Nonostante l'avvento della pandemia mondiale da Covid-19, come si è detto, il fenomeno non si è affatto placato, bensì i trafficanti hanno escogitato nuove modalità per mettere in atto la tratta di esseri umani, facendo leva sull'aggravamento della vulnerabilità di alcuni soggetti, in particolare donne e minori, ma non solo. Anche l'Europol ha espresso la propria preoccupazione per il forte aumento del fenomeno, già dall'aprile 2020, dichiarando che probabilmente la recessione economica condiziona ulteriormente – in negativo – l'andamento del *trafficking* (producendo un aumento di domanda di ogni forma di sfruttamento, quali: prostituzione, accattonaggio, furto, lavori forzati nei settori tessile e agricolo, dell'edilizia, il turismo, la ristorazione, l'assistenza infermieristica e i servizi domestici). Cfr. Europol, *Beyond the pandemic, How COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU*, 30 aprile 2020, aggiornato al 6 dicembre 2021 (<https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/beyond-pandemic-how-covid-19-will-shape-serious-and-organised-crime-landscape-in-eu#downloads>).

Già a partire dagli anni 80 del secolo scorso, infatti, il Parlamento europeo aveva annunciato la preoccupazione nei confronti del fenomeno, esortando gli Stati membri a prevedere pene, ovvero a rendere più severe quelle eventualmente già previste “*for the offences of incitement to prostitution, exploitation of prostitution, corruption and prostitution of minors and traffic in persons for the purpose of prostitution*”³³¹.

Successivamente all’entrata in vigore dei Trattati di Maastricht e Amsterdam e al conseguente ingresso della materia penale nelle competenze affidate all’Unione, la tratta è stata definita dal TFUE (artt. 79 e 83) come uno di quei crimini nei confronti dei quali gli Stati devono sviluppare una politica comune di prevenzione, repressione e criminalizzazione. L’art. 83, comma 1 del TFUE formula un elenco di crimini nei confronti dei quali il Parlamento ed il Consiglio hanno il potere di adottare direttive di armonizzazione penale, all’interno del quale viene annoverata la tratta degli esseri umani. La Direttiva in esame, dunque, rappresenta il primo caso di attuazione di detto potere.

È opportuno precisare che un altro importante provvedimento adottato dall’Unione Europea per il contrasto del crimine esaminato e sostituito dalla Direttiva *de qua*, è la Decisione Quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani del 19 luglio 2002³³², la quale, nonostante le notevoli innovazioni introdotte, risultava inadeguata sotto il punto di vista della prevenzione e dell’assistenza delle vittime³³³.

2.3.1. Il triplice scopo della Direttiva: prevenire, reprimere, proteggere

Alla luce degli strumenti sin qui esaminati, è possibile affermare che la lotta contro la tratta degli esseri umani viene portata avanti su due fronti. Da un lato, gli Stati sono tenuti a intervenire al fine di prevenire e reprimere il fenomeno; dall’altro, devono adoperarsi affinché le vittime ottengano la maggiore tutela possibile, vista la grave violazione dei diritti umani che il reato comporta.

³³¹ European Parliament, *Resolution on the exploitation of prostitution and the traffic in human beings*, GUCE C 120 del 16.05.1989, p. 352 ss., in particolare, si veda il punto 8.2.

³³² Decisione quadro del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani, 2002/629/GAI.

³³³ Sul punto si vedano i risultati di un’indagine condotta dalla Commissione europea con riguardo all’effettività dell’armonizzazione delle legislazioni nazionali sul tema della tratta, contenuti nel Documento di lavoro della Commissione, *Evaluation and monitoring of the implementation of the EU Plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings*, COM (2008) 657 dal quale emergono “*substantial weaknesses*” (par. 2.9) della situazione del tempo. A tale scopo l’Unione iniziò a redigere nuove strategie, che ancora oggi non risultano essere abbastanza incisive, visto l’impatto della tratta di esseri umani nel territorio.

Orbene, anche la Direttiva in esame è impostata secondo il medesimo schema³³⁴ e le previsioni penali in essa contenute risultano quasi totalmente aderenti agli altri strumenti internazionali sin qui esaminati.

Anzitutto, a scopo preventivo, gli Stati dovrebbero agire per implementare la formazione di tutti gli operatori che si occupano del fenomeno³³⁵, al fine di individuare le vittime e, di conseguenza, di prendere in carico i loro casi.

Inoltre, gli Stati devono collaborare con la società civile e le organizzazioni internazionali, al fine di adottare misure che incidano sulla sensibilizzazione delle potenziali vittime e la formazione degli agenti. Ancora, sempre a scopo preventivo, gli Stati hanno il potere (discrezionale) di adottare misure legislative volte a punire la condotta di coloro che consapevolmente utilizzano i servizi derivanti dalla tratta di esseri umani³³⁶ (Considerando n. 25 e art. 18).

Per ciò che attiene agli obblighi repressivi, la Direttiva stabilisce che gli Stati membri sono obbligati a punire la tratta di esseri umani³³⁷, descritta sulla falsariga della definizione dettata

³³⁴ In virtù dell'art. 1, infatti, la Direttiva ha lo scopo di stabilire *“minimum rules concerning the definition of criminal offences and sanctions in the area of trafficking in human beings”*.

³³⁵ A tale scopo, il legislatore italiano prescrive che *“[a]ll'interno dei percorsi di formazione realizzati dalle Amministrazioni competenti nell'ambito della propria autonomia organizzativa sono previsti specifici moduli formativi sulle questioni inerenti alla tratta degli esseri umani per i pubblici ufficiali interessati”* (art. 5 D. Lgs. 24/2014). Sempre in chiave preventiva, l'art. 9 del D. Lgs. 24/2014, comporta la modifica della L. 11 agosto 2003, n. 228 recante misure contro la tratta degli esseri umani, in particolare dell'art. 13, cui viene aggiunto il comma 2-bis, in forza del quale viene adottato il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, con lo scopo di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime.

³³⁶ Per un approfondimento sul tema, si veda M. VENTUROLI, *La Direttiva 2011/36/UE: uno strumento «completo» per contrastare la tratta degli esseri umani*, in S. FORLATI, *op. cit.*, pp. 47-68, p. 52, in particolare le note 11 e 12. Inoltre, la Relazione del Parlamento europeo circa l'attuazione della Direttiva, pubblicata il 1° febbraio 2021, osserva che non tutti gli Stati membri hanno adottato una legislazione in linea con l'art. 18.

³³⁷ L'art. 2, comma 1, descrive la tratta come *“The recruitment, transportation, transfer, harbouring or reception of persons, including the exchange or transfer of control over those persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation”*. Il comma 3 della medesima norma provvede invece a elencare il contenuto minimo dello sfruttamento, ovvero *“the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, including begging, slavery or practices similar to slavery, servitude, or the exploitation of criminal activities, or the removal of organs”*. Infine, l'art. 2 fa riferimento al consenso delle vittime e alla particolare condizione in cui versano i minori vittime di tratta (commi 4 e 5). La normativa italiana, ovvero il D. Lgs. 24/2014, ha modificato le norme dei codici penale e di procedura penale. In particolare, l'art. 2 del decreto sostituisce l'art. 600 c.p. (*“Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù”*), introducendo il riferimento alla costrizione di compiere attività illecite che derivino dallo sfruttamento della vittima, nonché quello alla costrizione di sottoporsi al prelievo di organi e alla situazione di vulnerabilità. La stessa norma, inoltre, modifica l'art. 601 c.p. (*“Tratta di persone”*) abrogando la circostanza aggravante che, in virtù della precedente formulazione, si applicava solo qualora i delitti fossero stati commessi a danno di minori, diretti allo sfruttamento della prostituzione, ovvero al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi. Per quanto riguarda l'irrelevanza del consenso delle vittime, al fine di punire il reato di tratta, si deve sottolineare che una siffatta precisazione, nell'ordinamento italiano potrebbe risultare

dal Protocollo di Palermo, il quale viene richiamato espressamente dal considerando n. 9, accanto alla Convenzione di Varsavia. Alla luce delle previsioni normative relative all'aspetto penalistico del fenomeno, si può affermare, dunque, la natura consuetudinaria internazionale del reato di tratta di esseri umani³³⁸. Invero, anche gli Stati non sottoscrittori di alcuno strumento internazionale di lotta alla tratta di esseri umani sono tenuti a rispettare l'obbligo di criminalizzare dette condotte.

Si deve sottolineare che, a differenza del Protocollo di Palermo, che lascia spazio alla discrezionalità degli Stati per ciò che attiene alla cornice edittale del reato di tratta, l'art. 4, comma 1, della Direttiva prevede la reclusione di durata massima di almeno cinque anni, ovvero di almeno dieci anni³³⁹, in presenza di circostanze aggravanti, dettate dal secondo comma, lett. da a) a d), la maggior parte delle quali inerente alle condizioni della vittima.

Si evidenzia la rilevanza della prescrizione in virtù della quale è fatto divieto agli Stati di perseguire, ovvero imporre sanzioni penali alle vittime della tratta coinvolte in attività criminali che sono state costrette a compiere come conseguenza diretta di uno degli atti di cui all'art. 2 (art. 8)³⁴⁰.

superflua, in quanto è previsto che i diritti fondamentali della persona (quali il diritto alla libertà e alla vita) sono indisponibili o limitatamente disponibili, di conseguenza l'art. 2 della L. n. 228/2003 – e, dunque, l'art. 601 c.p. – non fanno alcun riferimento al consenso della vittima (cfr. A. CALLAIOLI, *Commento all'art. 2, l. 11.8.2003, n. 228*, in *La Legislazione Penale*, 2004, p. 648 ss., p. 658). Sempre in termini di repressione, l'art. 3 del decreto introduce nell'art. 398 c.p.p. ("Provvedimenti sulla richiesta di incidente probatorio") il comma 5-ter, estendendo la possibilità di procedere all'incidente probatorio con le particolari modalità protette previste dal comma 5-bis per i minorenni, anche nel caso in cui siano coinvolti nel procedimento soggetti maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità.

³³⁸ Cfr. F. SALERNO, *Evoluzione e determinatezza del divieto di tratta nel diritto penale internazionale ed italiano*, in *Studi in onore di Gaetano Arangio Ruiz*, Napoli, 2004, vol. 3, pp. 2107 ss., p. 2131 e U.S. Department of State, *2021 Trafficking in Persons Report*, giugno 2021, cit., in particolare il punto *Global Law Enforcement Data*.

³³⁹ Si ricorda che in Italia, ai sensi degli artt. 600 e 601, i reati di riduzione in schiavitù e di tratta di persone sono puniti con la reclusione da otto a venti anni (artt. 600 e 601 c.p.).

³⁴⁰ Per quanto riguarda la non punibilità delle vittime di tratta, è necessario introdurre qualche precisazione circa l'attuazione della Direttiva nell'ordinamento italiano. Anzitutto, si segnala che il legislatore italiano non ha provveduto ad introdurre alcuna disposizione circa la possibilità di non esercitare l'azione penale in queste situazioni. Proprio a causa di questa omissione, infatti, l'Italia è stata esortata dal GRETA ad introdurre una specifica normativa di attuazione dell'art. 26 della Convenzione di Varsavia, in quanto il ricorso alla scriminante dello stato di necessità (ex art. 54 c.p.) è stato ritenuto inidoneo a tale scopo (GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy*, 25 gennaio 2019, par. 234). Tale sollecito, tuttavia, non ha comportato alcun intervento da parte del legislatore italiano sul punto. Anche la Corte EDU ha ribadito, di recente, la necessità che gli Stati diano attuazione al principio del *non-punishment*, il quale viene incorporato all'art. 4 CEDU, come ulteriore standard di tutela delle vittime. La Corte, infatti, sostiene che "*the prosecution of victims, or potential victims, of trafficking may, in certain circumstances, be at odds with the State's duty to take operational measures to protect them where they are aware, or ought to be aware, of circumstances giving rise to a credible suspicion that an individual has been trafficked*". Orbene, a parere della Corte, un procedimento penale a carico di una potenziale vittima, non solo potrebbe causarle danni psicologici tali da renderla nuovamente vulnerabile al fenomeno del *re-trafficking*, ma anche compromettere le sue possibilità di reinserimento nella società (Cfr. Corte EDU, sent. 16 febbraio 2021, nn. 77587/12 e 74603/12, *V.C.L. and A.N. v. The United Kingdom*, par. 157-161). Per un'analisi

Concludendo l'analisi delle misure repressive, è fatto obbligo agli Stati di adattare i propri ordinamenti penali affinché le indagini o l'azione penale relative al reato di tratta non siano subordinate alla denuncia della vittima. Infine, viene ribadita la necessità che il procedimento penale prosegua anche laddove la vittima abbia ritirato o ritrattato una propria dichiarazione (art. 9).

In conclusione, l'attività che gli Stati membri devono mettere in atto, ai sensi della Direttiva *de qua*, riguarda tanto un'azione penale mirata, quanto attività di sensibilizzazione, informazione e collaborazione, in nome della tutela dei diritti umani.

Come si è detto, anche la normativa europea è *vittimologicamente* orientata e, di conseguenza, la Direttiva contiene un importante nucleo di disposizioni circa la tutela delle vittime di tratta (artt. 11-17), formulato secondo i principi sanciti dagli altri strumenti internazionali.

Orbene, in favore delle vittime viene predisposto un sistema di carattere assistenziale consistente nella fornitura di un alloggio adeguato e sicuro, nell'assistenza materiale, anche mediante prestazioni mediche necessarie, oltre ad assistenza psicologica, consulenza e informazioni e, dove necessario, servizi di traduzione ed interpretariato, così come dettato dall'art. 11, comma 5³⁴¹.

Importante precisazione deriva dal comma 6 dell'art. 11, il quale mira a identificare a quali informazioni si fa riferimento nella disposizione appena citata, affermando che, tra le altre, le vittime hanno il diritto ad essere avvertite circa "*the possibility of granting international protection*".

Si comprende, dunque, l'estrema rilevanza di un'adeguata formazione degli operatori che si occupano delle vittime, in quanto, nel caso di carenza sotto questo profilo, potrebbe venire leso il loro diritto di accesso al sistema di protezione internazionale.

Un'altra forma di tutela riconosciuta è di natura processuale, offerta durante le indagini e i procedimenti penali (ex artt. 12 e 15), al fine di usufruire dei servizi di consulenza e assistenza legali.

dettagliata della pronuncia della Corte EDU, nonché del principio di non punibilità delle vittime di tratta, si veda A. DI PASCALE, *V.C.L. e A.N. c. Regno Unito*, cit.

³⁴¹ Tale disposizione viene ripresa dal legislatore italiano all'art. 8 del D. Lgs. 24/2014, il quale modifica l'art. 18 del T.U.I., aggiungendovi il comma 3-bis, ai sensi del quale alle vittime si applica "*un programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 228 del 2003 e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e l'integrazione sociale, ai sensi del comma 1 di cui al presente articolo*".

In aggiunta, l'art. 12, comma 4, prescrive che gli Stati membri provvedano affinché le vittime beneficino di un trattamento speciale inteso a prevenire la vittimizzazione secondaria.

A tale scopo, si devono evitare le audizioni reiterate nel corso delle indagini e del procedimento penale, il contatto visivo fra le vittime e gli imputati, le deposizioni in udienze pubbliche e le domande non necessarie sulla vita privata. Una tremenda conseguenza personale derivante dall'aver subito tale reato, infatti, riguarda l'aspetto psicologico delle vittime, le quali rischiano di essere inutilmente lese dalle difficoltà e ritardi con cui viene riconosciuto lo *status* di vittima, nonché dal rischio di minacce di ritorsione dei trafficanti³⁴². Da ultimo, ma non certo per importanza, viene dettata dall'art. 17 la regola secondo la quale deve essere disposto l'accesso ai sistemi nazionali di risarcimento pubblico per le vittime di reati internazionali violenti³⁴³.

2.4. Conclusione

Conclusa l'analisi dei principali strumenti³⁴⁴ – internazionali, europei e nazionali – è possibile, dunque, delineare una sintesi di ciò che caratterizza il panorama della disciplina

³⁴² Si segnala, sul punto, la posizione assunta dal Parlamento europeo nella Relazione di applicazione della Direttiva, in particolare quanto affermato al par. 59: “*Regrets the fact that the conditions for a victim to receive the official status of THB [n.d.r. trafficking in human beings] victim are often too rigid to fulfil, especially for minors and other vulnerable victims who are financially and emotionally dependent on their traffickers; deplores the fact that victims are still subject to criminal charges and convictions for offences they have been compelled to commit, often in relation to the illegal entry into a Member State’s territory, which is often inherent to being trafficked; calls on the Member States to adopt clear provisions on the non-prosecution or non-punishment of THB victims and on decoupling victims’ protection from cooperation with law enforcement agencies, which currently puts the complete burden of proof on the victim; requests that the Member States instead fulfil victims’ needs as regards psychological support; calls further on the Member States to take the necessary measures to ensure that assistance and support for a victim are not made conditional on the victim’s willingness to cooperate in the criminal investigation, prosecution or trial in accordance with Article 11 of the Anti-Trafficking Directive*” (Cfr. European Parliament, *Resolution on the exploitation of prostitution and the traffic in human beings*, op. cit., par. 59).

³⁴³ Al riguardo l'Italia, dopo essere stata condannata due volte a causa del non corretto recepimento della Dir. 2004/80 (relativa all'indennizzo delle vittime di reato) (CGUE, sent. 11 ottobre 2006, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, causa C-601/14 e sent. 29 novembre 2007, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, causa C-112/07), ha istituito il Fondo per l'indennizzo in favore delle vittime (ex art. 14, L. n. 122/2016 e successive modifiche).

³⁴⁴ Si deve tenere presente che il panorama degli strumenti normativi relativi al fenomeno della tratta, ovvero al più generale crimine della schiavitù, è ben più ampio di quello ricostruito nel presente elaborato. Numerosi ulteriori strumenti contengono norme mirate alla lotta contro questo odioso crimine che lede i diritti più preziosi di cui un individuo è titolare, ovvero quelli della vita, della libertà e della dignità. Si ricordano, in proposito la CEDU, il cui articolo 4 stabilisce il divieto di schiavitù, servitù e lavoro forzato. Sul punto, si richiama la sentenza della Corte EDU del 2010, nella quale la Corte, per la prima volta, stabilì che il reato di tratta di esseri umani comportasse una violazione dell'art. 4 CEDU (Corte EDU, sent. *Rantsev*, cit., par. 279-282). Altra disposizione regionale in materia deriva dall'art. 5, comma 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ai sensi del quale “*Trafficking in human beings is prohibited*”. Sul tema, ancora, si segnala l'adozione di una nuova strategia da parte dell'Unione Europea per la lotta contro la tratta di esseri umani (2021-2025), incentrata sulla prevenzione della criminalità, la consegna dei trafficanti alla giustizia e la protezione e l'emancipazione delle vittime. Infine, si ricordano le norme in vigore nell'ordinamento italiano: la Convenzione di Palermo delle NU e i relativi protocolli sono stati ratificati attraverso la L. 16 marzo 2006, n. 146; la

relativa al crimine della tratta. Innanzitutto, si evidenzia, nuovamente, il mutamento dell'approccio della comunità internazionale nei confronti della materia. Si passò, infatti, da una tutela a carattere prevalentemente repressivo, ad una maggiore attenzione all'adozione di provvedimenti volti alla tutela della vittima.

E ancora, dalla totale assenza di una disciplina specifica per la tratta – la quale veniva ricondotta nel più generale ambito della schiavitù o dello sfruttamento della prostituzione – si è giunti ad una proliferazione di norme espressamente dedicate al tema, passaggio che ha comportato inevitabili problemi di coordinamento tra le differenti fonti³⁴⁵.

Si sottolinea, in conclusione, che la disciplina della tratta è stata sin da intesa al raggiungimento di quattro obiettivi distinti (le cd. quattro “P”): “*prevention, prosecution, protection and partnership*”³⁴⁶, ovvero prevenire la tratta degli esseri umani, proteggere le vittime, perseguire i trafficanti e promuovere la cooperazione internazionale.

Si può notare che la forma di protezione offerta da ognuno degli strumenti sin qui esaminati differisce profondamente da quella prevista dalla Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato, nonché dalle altre discipline esaminate nei capitoli precedenti.

Resta, dunque, da capire quale forma di protezione internazionale possa venire concessa alle vittime di tratta, potendo rientrare le stesse in una categoria di individui vulnerabili, i cui diritti sono stati brutalmente violati dai trafficanti e che spesso si trovano in situazioni di pericolo.

Al tema verrà dedicato il resto dell'elaborato, ponendo l'accento sugli interventi – normativi, giurisprudenziali e di *soft-law* – che si sono susseguiti nel corso degli anni.

3. La protezione delle vittime di tratta

Come osservato in precedenza, dunque, tanto il Protocollo di Palermo, quanto la Convenzione di Varsavia dedicano alcuni articoli alla protezione delle vittime di tratta.

La Convenzione di Varsavia impone agli Stati di prevedere una procedura di identificazione delle vittime (art. 10), volta al riconoscimento del relativo *status*, sulla scorta di quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra per lo *status* di rifugiato. Al termine di tale

Convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa è stata ratificata tramite la L. 2 luglio 2010, n. 108; la Direttiva 2011/36/UE è stata recepita con il D. Lgs. 4 marzo 2014, n. 24. Nell'ordinamento rileva anche la L. 11 agosto 2003, n. 228, con la quale sono stati riscritti gli articoli del Codice penale già relativi alla riduzione in schiavitù (artt. 600, 601 e 602).

³⁴⁵ Cfr. G. CARELLA, *Obblighi internazionali ed europei in materia di tratta degli esseri umani*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, vol. 1.

³⁴⁶ F. PARISI, *Il contrasto al traffico di esseri umani fra modelli normativi e risultati applicativi*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2016, vol. 4, p. 1763, in particolare par. 5.

procedimento, alle vittime devono essere rilasciati permessi di soggiorno, laddove vengano soddisfatte le condizioni sancite dall'art. 14 (specifiche condizioni personali, ovvero la collaborazione nei procedimenti penali a carico dei trafficanti). Il permesso di soggiorno concede il diritto all'assistenza sanitaria, all'accesso ad una attività lavorativa, nonché a programmi di formazione (art. 12). Si ricorda, infine, il diritto a non essere espulsi o comunque allontanati dal territorio per un periodo di trenta giorni (il cd. periodo di recupero e riflessione ex art. 13).

Il Protocollo di Palermo, al contrario, prevede una protezione meno ampia, concedendo agli Stati discrezionalità, sia in merito alla concessione di un permesso di soggiorno (art. 7), sia all'attuazione di misure relative al recupero fisico, psicologico e sociale delle vittime della tratta (art. 6).

Per ciò che attiene alla disciplina di protezione prevista dall'ordinamento europeo, oltre a ricordare le forme di tutela offerte dalla Direttiva 2011/36/UE³⁴⁷, si precisa che l'Unione Europea ha provveduto ad emanare un'altra Direttiva, concernente esclusivamente la disciplina dei titoli di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti (Dir. 2004/81/CE del 29 aprile 2004). La disciplina *de qua*, tuttavia, è limitante *ratione personae*, in quanto i benefici da essa concessi sono condizionati dalla eventuale utilità della vittima alle indagini e allo svolgimento del procedimento penale³⁴⁸ (art. 8). Dunque, la finalità di tale normativa appare sorretta da una finalità repressiva anziché dall'obiettivo di tutela di soggetti che hanno subito una grave violazione dei propri diritti umani fondamentali³⁴⁹.

Orbene, nonostante le limitazioni della normativa sin qui esaminata, per ciò che attiene alla protezione delle vittime, si ricorda che ogni strumento fa comunque salve le disposizioni della Convenzione di Ginevra, ed è proprio da questa base che si può procedere nell'analisi critica del rapporto tra il diritto di asilo e la tratta di esseri umani.

Del resto, alla luce della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 14 del Protocollo di Palermo, alcune vittime possono rientrare nella definizione di rifugiato, in quanto gli Stati hanno l'obbligo di considerare le necessità di protezione internazionale delle vittime di tratta.

³⁴⁷ Si ricordano, brevemente, le disposizioni in materia di assistenza e sostegno alle vittime (art. 11), nonché di tutela durante le indagini e nei procedimenti penali (art. 12). Ulteriori disposizioni specifiche riguardano l'assistenza, il sostegno e la tutela dei minori (artt. 13-16).

³⁴⁸ Cfr. A. ANNONI, *op. cit.*, p. 25.

³⁴⁹ Cfr. G. CARELLA, *op. cit.*

In aggiunta, l'art. 11 della Dir. 2011/36/UE, prevede espressamente che alle vittime vengano fornite le necessarie informazioni sulla possibilità di accedere alla protezione internazionale. Da ciò non discende, sia ben chiaro, che la prevenzione e la repressione del crimine della tratta di esseri umani, nonché di tutti i fenomeni criminali ad essa connessi, siano di secondaria importanza. Tuttavia, appare lampante che tale lotta presenti molte difficoltà dal punto di vista pratico, essendo un fenomeno talmente insediato nella società, tanto che si stima che non esista un solo Paese immune a qualche forma di schiavitù³⁵⁰.

Di conseguenza, è di vitale importanza che la comunità internazionale si adoperi affinché i diritti fondamentali delle vittime di tratta vengano tutelati e le stesse possano beneficiare degli *status* previsti dalla disciplina circa la protezione internazionale, nonché delle forme di protezione sancite a livello nazionale.

A tale scopo, dunque, numerose sono le attività che gli Stati membri devono portare avanti, sia dal punto di vista legislativo sia di formazione per le autorità competenti, le quali devono essere in grado di fronteggiare il fenomeno nella maniera più adeguata, in un'ottica di tutela della vittima.

A questo punto è necessario rilevare che molto spesso le persone che rischiano (o hanno subito) persecuzioni nel proprio Paese di origine sono più esposte al rischio di cadere nella trappola dei trafficanti. Lo stesso destino vede protagonisti anche i migranti vittime di *smuggling*, soggetti allo sfruttamento a causa delle scarse possibilità di ottenere un lavoro e ricavare guadagni sufficienti per reintegrare le finanze, divenute scarse a causa del costoso viaggio illegale³⁵¹.

Di conseguenza, la condizione di vittime di tratta, ovvero il timore di poter diventare tale, è il fondamento non solo della tutela assistenziale offerta alle vittime di tratta in generale, bensì,

³⁵⁰ Come si legge in K. HODAL, *Nel mondo ci sono quaranta milioni di persone ridotte in schiavitù, in Internazionale*, 11 marzo 2019, nel 2019 si stimava che 1,5 milioni di vittime di schiavitù vivessero nei Paesi sviluppati. La grande “fortuna” del fenomeno deriva, appunto, dal suo valore economico, perché, “*La schiavitù è un grande affare. Genera globalmente 150 miliardi di dollari all'anno di profitti* [fonte: ILO <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/statistics/lang--en/index.htm>], *più di un terzo dei quali (46,9 miliardi) nei paesi sviluppati, compresi quelli dell'Unione europea*”.

³⁵¹ Queste preoccupazioni sono state ribadite più volte, negli anni, da numerose organizzazioni internazionali. Si segnalano, in particolare: UNHCR, *Guidelines on international protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked*, HCR/GIP/06/07, 7 aprile 2006 (<https://www.refworld.org/docid/443679fa4.html>); ICAT, *Trafficking in persons and refugee status, Issue Brief*, 2017; UNODC, *Global report on trafficking in persons*, 2020; UNHCR, IOM, *Framework document on developing standard operating procedures to facilitate the identification and protection of victims of trafficking*, 2020.

più in particolare, può essere un valido motivo su cui fondare una domanda di protezione internazionale³⁵².

Per di più, talvolta, le persone sfruttate vengono costrette a chiedere la protezione internazionale dai propri sfruttatori, i quali ritengono che il conseguimento di un titolo di soggiorno sia a loro favorevole, essendo le vittime libere di circolare sul territorio, evitando così i rischi legati alla clandestinità³⁵³. Proprio a causa delle problematiche elencate, è necessario che gli Stati si impegnino affinché ogni vittima di tratta abbia facilmente accesso alle procedure di asilo e alla possibilità di presentare domanda, nonché di ottenere la protezione internazionale³⁵⁴.

Si ricorda, inoltre, che ulteriori rischi cui sono esposti le vittime di tratta riguardano le violenze che potrebbero subire da parte dei trafficanti, così come atteggiamenti di grave stigmatizzazione, *re-trafficking*, discriminazione e punizione, laddove vengano rimpatriati nel Paese di origine.

In tal senso, si ritiene necessario che i meccanismi di tutela delle vittime di tratta siano coordinati con quelli di protezione internazionale: a questo scopo è stato suggerito dall'UNHCR il sistema del cd. *referral*, ovvero quel "*meccanismo di coordinamento e di segnalazione, possibilmente standardizzato, della persona e dei relativi bisogni specifici alle autorità o ai servizi competenti, ovvero ai soggetti che possano meglio rispondere ai bisogni individuati, nel rispetto della confidenzialità delle informazioni e del consenso delle persone interessate*"³⁵⁵. Un sistema di questa portata, laddove sia tempestivo e adeguato, è fondamentale per l'esercizio, da parte delle vittime, dei propri diritti di assistenza e tutela.

L'assistenza e la tutela delle vittime di tratta (riconosciute dal rispettivo *status*) sul territorio italiano sono caratterizzate dall'avvio di programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale, con il conseguente inserimento della persona in una struttura protetta e l'ottenimento

³⁵² L'IOM (International Organization for Migration (IOM) in una nota pubblicata in occasione della giornata europea contro la tratta del 2016, ha evidenziato come circa i tre quarti dei migranti del rotta del Mediterraneo hanno vissuto situazioni di sfruttamento e pratiche riconducibili alla tratta ("The findings, based on an in-depth analysis of close to 9000 survey responses taken over the last ten months along the Central and Eastern Mediterranean routes, provide strong evidence of predatory behavior by smugglers and traffickers and the kinds of enabling environments within which trafficking and associated forms of exploitation and abuse thrive") (<http://unitedkingdom.iom.int/abuse-exploitation-and-trafficking-iom-reveals-data-scale-danger-and-risks-migrants-face>).

³⁵³ Cfr. D. BELLUCCI, L. MINNITI, *La tutela processuale delle donne vittime di tratta*, in *Questione giustizia*, 12 febbraio 2019.

³⁵⁴ Sul punto, cfr. UNHCR, IOM, *Framework document*, op. cit., par. 1.4.

³⁵⁵ Cfr. UNHCR, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*, *Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, 2020, (<https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali-identificazione-vittime-di-tratta.pdf>), p. 56.

di un permesso di soggiorno in presenza di determinati requisiti o anche il ritorno volontario assistito nel Paese di origine. Lo stesso vale nel caso in cui le vittime siano richiedenti protezione internazionale, in quanto le autorità accertanti, laddove realizzino di essere entrate in contatto con una potenziale vittima di tratta, sono tenute a segnalare agli enti specializzati nell'assistenza e protezione (*referral*). Questo al fine di garantire che i richiedenti asilo identificati quali vittime di tratta ricevano l'adeguata tutela e assistenza e, viceversa, che le vittime di tratta bisognose di protezione internazionale siano segnalate al sistema specificamente preposto³⁵⁶.

Pertanto, si evince che il primo passo – fondamentale – verso il percorso di tutela delle vittime di tratta è la loro identificazione³⁵⁷, attività che risulta troppo spesso complicata, a causa dell'immenso timore vissuto dalle stesse.

³⁵⁶ Nel 2015, a tale scopo, l'UNHCR ha avviato in Italia, un progetto intitolato “*Meccanismi di coordinamento per le vittime di tratta*”, in collaborazione con la Commissione Nazionale per il diritto di asilo. Tale programma si è tradotto, tra l'altro, nell'adozione, prima nel 2017 e successivamente nel 2020, delle *Linee Guida sull'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*. Più in generale, nell'ordinamento italiano, allo scopo di specificare nel dettaglio le misure e le conseguenti azioni che devono essere realizzate dai diversi attori coinvolti nell'identificazione e assistenza delle vittime di tratta, è stato adottato il Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani 2016-2018. Il Consiglio dei ministri, in attuazione della Direttiva 2011/36/UE, ha mirato a rafforzare, da un lato, la prevenzione e la repressione del reato, e dall'altro la protezione delle vittime. Il piano è articolato secondo le 5 priorità individuate dalla strategia Ue: individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta; intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani; potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti; migliorare il coordinamento e la coordinazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche e, infine, aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace. L'Allegato 1 al Piano nazionale descrive il Meccanismo Nazionale di *Referral* (<http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/allegato-1-meccanismo-nazionale-referral.pdf>). Si segnala, infine, che a ottobre 2021 – ultimo dato disponibile – il nuovo Piano nazionale di azione era ancora in corso di finalizzazione (<http://www.pariopportunita.gov.it/news/giornata-europea-contro-la-tratta-fondamentale-il-ruolo-del-sistema-nazionale-antitratta/>).

³⁵⁷ La Corte EDU, nella sent. 30 marzo 2017, n. 21884/15, *Choudury and others v. Greece*, par. 110, afferma che: “*the Council of Europe's Anti-Trafficking Convention calls on the member States to adopt a range of measures to prevent trafficking and to protect the rights of victims. [...] Protection measures include facilitating the identification of victims by qualified persons and assisting victims in their physical, psychological and social recovery*”. Gli Stati, dunque, devono formare adeguatamente gli operatori che si occupano del fenomeno del *trafficking in human beings*, in quanto: “[i]n order for a positive obligation to take operational measures to arise in the circumstances of a particular case, it must be demonstrated that the State authorities were aware, or ought to have been aware, of circumstances giving rise to a credible suspicion that an identified individual had been, or was at real and immediate risk of being, trafficked or exploited within the meaning of Article 3(a) of the Palermo Protocol and Article 4(a) of the Anti-Trafficking Convention. In the case of an answer in the affirmative, there will be a violation of Article 4 of the Convention where the authorities fail to take appropriate measures within the scope of their powers to remove the individual from that situation or risk” (Corte EDU, sent. *Rantsev*, cit., par. 286). Si vedano, tra le altre: Corte EDU, sent. *V.C.L. and A.N. v. The United Kingdom* cit., par. 150-156; sent. 31 luglio 2012, n. 40020/03, *M. and others v. Italy and Bulgaria*, par. 156 ed, infine, sent. 28 marzo 2000, n. 22535/93, *Mahmut Kaya v. Turkey*, par. 115.

Ulteriore criticità che interessa le vittime di tratta, esclusivamente nell'ambito della protezione internazionale, riguarda la decisione circa la forma di protezione da concedere alla persona eventualmente identificata come vittima di tratta.

3.1. Il problema dell'identificazione delle vittime di tratta

La comunità internazionale, avendo preso atto dei numerosi problemi che riguardano l'individuazione delle vittime di tratta, nel corso del tempo³⁵⁸ ha fornito varie indicazioni, allo scopo di elaborare delle procedure standard per facilitare l'identificazione e la protezione delle vittime della tratta.

A tale scopo, è necessario che le autorità, da un lato, siano al corrente dell'esistenza di indicatori della tratta di esseri umani e, dall'altro, che siano in grado di accertarli nei casi specifici di cui si devono occupare. Tuttavia, è bene segnalare sin da subito la mancanza di procedure condivise e formalizzate relative alle modalità di identificazione delle vittime, nonché di indicatori³⁵⁹ globalmente condivisi, in presenza dei quali si può ritenere che sussista un caso di tratta.

Ciononostante, sulla base delle indicazioni di cui sopra, è possibile distinguere le due fasi in cui si articola il procedimento di identificazione, una di carattere preliminare e l'altra di carattere formale³⁶⁰. Si tratta sempre di un unico processo, costituito da molteplici azioni e in genere messo in atto da soggetti diversi, volto alla graduale emersione di elementi rilevanti.

³⁵⁸ Si veda, da ultimo, il documento adottato congiuntamente dall'OIM e dall'UNHCR nel 2020. Si fa riferimento a UNHCR, IOM, *Framework document, op. cit.* Lo scopo del presente atto, è quello di “*to strengthen cooperation between IOM and UNHCR with respect to the identification, referral, protection and assistance of victims of trafficking. Specifically, this document intends to encourage the development of standard operating procedures (SOP) between IOM and UNHCR at field level and suggests a procedure for cooperation to ensure that the available expertise, capacities, and potential of each organization are effectively employed and coordinated to deliver the best possible protection and assistance for victims of trafficking. The Framework Document highlights key areas for coordination and cooperation that are global in nature and should be adapted to particular operational contexts*”. Si ricorda che l'IOM (*International Organization for Migration*), fondata nel 1951, è la principale organizzazione intergovernativa nel campo della migrazione che lavora a stretto contatto con partner governativi, intergovernativi e non governativi. Con 174 stati membri, si dedica a promuovere una migrazione umana e ordinata a beneficio di tutti, fornendo servizi e assistenza sia ai governi sia ai migranti. Lavora per promuovere la cooperazione internazionale sulle questioni migratorie, per assistere nella ricerca di soluzioni pratiche a problematiche legate alla migrazione e per fornire assistenza umanitaria ai migranti in difficoltà, compresi rifugiati e sfollati interni (<https://www.iom.int/who-we-are>).

³⁵⁹ Tale mancanza viene evidenziata, nell'ambito dell'UE, nel corso del progetto “NOTRATTA”, co-finanziato dal Programma “*Prevenzione e lotta contro il criminalità*” della Commissione Europea - DG Affari Interni. Cfr. M. GIOVANNETTI (a cura di), *Position paper vittime di tratta e richiedenti/titolari di protezione internazionale*, redatto nell'ambito dell'azione 1 dell'azione 1 del Progetto NOTRATTA, Osservatorio nazionale sulla tratta tra i rifugiati e richiedenti asilo: formazione, strumenti e campagna di sensibilizzazione, Roma, 2015, p. 24 (https://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2016/01/Position_Paper_NoTratta_DEF.pdf).

³⁶⁰ Cfr. UNHCR, *Linee Guida per le Commissioni Territoriali, op. cit.*, p. 45.

3.1.1. *Initial screening* (identificazione preliminare)

La prima fase del procedimento di identificazione di una vittima di tratta prevede la valutazione circa la presenza di eventuali indicatori, sulla base delle linee guida predisposte dalle organizzazioni internazionali.

I soggetti interessati, dunque, sono tenuti ad eseguire una valutazione iniziale del caso al fine di determinare se l'individuo con cui sono entrati in contatto, possa essere una presunta o potenziale vittima di tratta e, nell'eventualità, rinviarla ai servizi adeguati. Lo *screening* iniziale ha, inoltre, lo scopo di provvedere alle necessità primarie delle eventuali vittime (esigenze sanitarie, alloggio, vestiario, cibo, acqua e altri bisogni impellenti).

È fondamentale che durante i primi momenti del processo di indagine preliminare, il soggetto venga informato circa i propri diritti e doveri in qualità di presunta vittima di tratta, lo scopo e il funzionamento dell'eventuale periodo di riflessione, i servizi disponibili (ovvero alloggio, consulenza, ecc.), il sistema di protezione esistente, la politica di protezione dei dati, nonché sul diritto di venire assistiti da un interprete e di presentare domanda di asilo. Ancora, questa fase mira a garantire la sicurezza immediata della vittima, attraverso un'analisi di eventuali rischi imminenti e futuri.

L'indagine preliminare dovrebbe essere condotta attraverso la sottoposizione al soggetto di alcune domande tese a determinare la presenza o meno di alcuni indicatori.

Orbene, è necessario soffermarsi su questo punto, in quanto la ricerca e l'eventuale scoperta della presenza di alcuni segnali di tratta è un momento cruciale per la protezione delle vittime. Laddove gli operatori³⁶¹ non siano sufficientemente formati al riguardo, infatti, si rischia di sottrarre numerose vittime alla tutela di cui hanno diritto.

Anzitutto, è opportuno precisare che gli indicatori non devono essere intesi come elementi probatori, e le diverse linee guida in proposito non sono esaustive, ma fondate sul carattere ricorrente di determinate circostanze che caratterizzano la situazione di una vittima di tratta. Gli indicatori non hanno – e non devono avere – carattere assoluto e chiunque si occupi delle vittime di tratta deve condurre un esame approfondito dei singoli casi, evitando di giungere

³⁶¹ Sulla scorta delle linee guida dell'UNHCR, nel territorio italiano hanno il potere di svolgere tale indagine preliminare: *“le forze dell'ordine, la polizia di frontiera, uffici immigrazione o anche personale sanitario, magistrati e in generale tutti coloro che hanno contatto con persone straniere, cittadini di Stati appartenenti o non all'UE, rifugiati e persone richiedenti asilo e dunque anche gli operatori delle organizzazioni presenti nei luoghi di arrivo - via mare, via terra o via aerea - il personale delle strutture di accoglienza per le persone richiedenti asilo e le Commissioni Territoriali”* (UNHCR, *Linee Guida per le Commissioni Territoriali*, cit., p. 46).

a conclusioni affrettate, fondate meramente sulla base di alcune peculiarità che caratterizzano la situazione.

Inoltre, gli indicatori devono essere periodicamente aggiornati e comunicati agli operatori. Come si è visto nel corso dell'esame del fenomeno della tratta, infatti, i trafficanti hanno una elevata abilità a plasmare le modalità di sfruttamento, a seconda dei mutamenti della società. Nel caso in cui le vittime di tratta siano anche richiedenti protezione internazionale e, dunque, provenienti da un Paese diverso da quello in cui presentano la relativa domanda, si deve tenere presente che non sempre gli indicatori emergono nel momento immediatamente successivo allo sbarco o durante il primo colloquio. A causa di motivi di varia natura, tra cui, ad esempio, il contesto ambientale, ovvero la condizione psicofisica della vittima, quest'ultima potrebbe aprirsi nel raccontare gli accadimenti traumatici dello sfruttamento, anche in seguito al passare di alcuni anni. Di conseguenza, viene ritenuto utile – se non, addirittura, fondamentale – incontrare le persone potenziali vittime di tratta più volte e in fasi preferibilmente diverse³⁶².

Nel caso in cui l'autorità realizzi di essere in presenza di una potenziale vittima, sulla base dell'insorgenza di alcuni indicatori, deve procedere al rinvio della questione agli enti specializzati, i quali, nell'ambito del periodo di recupero e riflessione, potranno assicurare alla vittima adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria.

Dunque, è necessario esaminare quali siano le situazioni in cui è possibile ipotizzare di essere in presenza di una vittima di tratta³⁶³.

³⁶² Cfr. OIM, *La tratta di esseri umani attraverso la rotta del mediterraneo centrale: dati, storie e informazioni raccolte dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni*, 2017, p. 13. Sul punto, si segnala anche l'orientamento della Corte di Cassazione, in base al quale: *"l'approccio del giudice di merito dev'essere diretto a far sì che la persona che riferisca di aver subito la lesione del nucleo inalienabile dei suoi diritti umani – del quale certamente fanno parte il diritto all'incolumità personale e quello alla libera scelta sessuale dell'individuo – sia posta in grado di far emergere il suo vissuto personale, anche in contrasto con l'apparente allegazione che la ricorrente possa aver prospettato, in una fase iniziale, per timore di subire ripercussioni per effetto delle vicende oggettivamente umilianti alle quali essa sia stata, senza colpa, sottoposta"* (Cass. 18666/2021).

³⁶³ Numerose sono le fonti – internazionali, europee e nazionali – che offrono un elenco degli indicatori della tratta. Si vedano, ex multis: ILO, *Operational indicators of trafficking in human beings*, settembre 2009 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf); UNODC, *Human trafficking indicators*, gennaio 2014 (https://www.unodc.org/pdf/HT_indicators_E_LOWRES.pdf); *Guidelines for the first level identification of victims of trafficking in Europe*, sviluppate nel Corso del progetto *"Development of common guidelines and procedures on identification of Victims of human trafficking"*, finanziato dal programma dell'UE *"Prevention of and Fight against Crime"*, European Commission-DG Home Affairs (http://www.renate-europe.net/wp-content/uploads/2013/12/2014.11_identification_1_GUIDELINES.pdf) e relativi Practical Tools: *Practical Tool for first level identification of victims of trafficking in Europe for forced begging and illicit activities* (http://www.renate-europe.net/wp-content/uploads/2013/12/2014.11_identification_4_BEGGING.pdf); *Practical Tool for first level identification of victims of trafficking in Europe for labour exploitation* (http://www.renate-europe.net/wp-content/uploads/2013/12/2014.11_identification_3_LABOUR-

Innanzitutto, si rileva che le principali domande che gli operatori devono rivolgere al soggetto devono essere volte a conoscere la sua identità, al fine di stabilire se la descrizione potrebbe corrispondere ad un indicatore di tratta, ovvero: età (ad es. se l'età è compatibile con il tipo di sfruttamento paventato), nazionalità (ad es. se la nazionalità corrisponde ad uno dei Paesi di origine delle vittime più coinvolte nel fenomeno della tratta), genere (ad es. se il sesso dell'individuo è compatibile con il tipo di sfruttamento ipotizzato) ed eventuale possesso di documenti (nella maggioranza dei casi le vittime sono, infatti, sprovviste di documenti di identità, in quanto trattenuti dagli sfruttatori, ovvero in possesso di documenti non corrispondenti alla persona o falsificati).

Numerosi sono, inoltre, gli atteggiamenti e le situazioni ricorrenti nelle storie di tratta. I soggetti che hanno vissuto gravi sfruttamenti a scopo di tratta, infatti, possono: mostrare indizi di essere tenuti sotto controllo; essere soggetti alla violenza o a minacce di violenza; essere diffidenti nei confronti delle autorità; essere minacciati di essere consegnati alle autorità; avere paura di rivelare il loro *status* di immigrati; non avere accesso a cure mediche e, infine, provenire da luoghi conosciuti per la presenza della tratta di essere umani.

Ancora, vengono evidenziati alcuni indici ricorrenti in relazione al reclutamento nel Paese di origine, tra cui il fatto che una terza persona ha organizzato il viaggio, i cui costi sono spesso eccessivi, motivo per il quale il soggetto può risultare titolare di un grosso debito, a causa del mancato pagamento del quale, spesso i familiari rimasti nel Paese di origine vengono maltrattati. Inoltre, alla potenziale vittima possono essere state fornite informazioni fuorvianti dal reclutatore o dal datore di lavoro sul posto offerto nel Paese di destinazione, nonché circa gli orari di lavoro, il contratto e l'alloggio.

Per quanto attiene alle condizioni di vita e alla libertà di movimento, il soggetto può essere fisicamente confinato nel luogo di lavoro e non muoversi liberamente, alloggiare in un luogo che non soddisfa i livelli minimi di decenza contro la sua volontà, essere controllato durante le telefonate o i contatti con amici e familiari, vivere e lavorare sotto sorveglianza o in condizioni di isolamento, avendo scarse, o nessuna interazione sociale, nonché avere contatti limitati con le famiglie o con le persone al di fuori del loro ambiente circostante ed essere incapaci di comunicare liberamente con gli altri.

[exploitation.pdf](http://www.renate-europe.net/wp-content/uploads/2013/12/2014.11_identification_2_SEXUAL-exploitation.pdf)); *Practical tool for first level identification of victims of trafficking in Europe for sexual exploitation* (http://www.renate-europe.net/wp-content/uploads/2013/12/2014.11_identification_2_SEXUAL-exploitation.pdf). A livello nazionale, si vedano gli Allegati 1 e 2 al *Piano nazionale di azione contro la tratta*, op. cit.; OIM, *Rapporto sulle vittime di tratta nell'ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare aprile 2014-ottobre* 2015, 2015 (https://italy.iom.int/sites/default/files/documents/OIM_RapportoAntitratta_2015_ITA.pdf).

Inoltre, nelle vittime possono ricorrere segni di abuso psico-fisico o sessuale, atteggiamenti aggressivi, timorosi o traumatizzati.

Per quanto attiene agli indici inerenti all'ambito lavorativo, le condizioni dell'accordo lavorativo non vengono rispettate dal datore di lavoro oppure il soggetto risulta incapace di lasciare il loro ambiente di lavoro, in quanto costretti a lavorare in determinate condizioni (ad esempio ricevendo un minimo o nessun pagamento, oppure non avendo accesso ai loro eventuali guadagni, lavorare molte ore per un lungo periodo o non avere nessun giorno di riposo).

Inoltre, le vittime sono esposte a rischi per la salute e la sicurezza, non avendo accesso alla previdenza sociale né a benefici di cui avrebbero diritto (ovvero ferie pagate, permessi per malattia) e vengono obbligate a estinguere i debiti contratti durante il reclutamento e il trasporto con il loro stipendio (servitù per debiti).

In aggiunta agli indicatori di tipo generale, si evidenziano, a seconda dello scopo dello sfruttamento, ulteriori situazioni-tipo in cui può ritenersi necessario un esame più approfondito del caso. Ci si riferisce a particolari indicatori di sfruttamento a fini sessuali (che risulta ancora essere la forma più ricorrente³⁶⁴), lavorativi, di servitù domestica, ovvero di accattonaggio e criminalità.

3.1.2. Focus: il Protocollo operativo sulla tratta di esseri umani vigente in Regione Lombardia

A parere di chi scrive, al fine di rendere più accurato lo studio di questo fenomeno, è opportuno offrire un esempio concreto di quali poteri gli Stati – ma non solo – possono esercitare, con lo scopo di predisporre al loro interno procedure di identificazione delle vittime mirate alla loro individuazione tempestiva, nonché all'attivazione dei meccanismi di assistenza in un'ottica di protezione.

Orbene, a titolo esemplificativo, si segnala che il 29 aprile 2021 Regione Lombardia, la Prefettura di Milano, insieme ad altri soggetti statali e non³⁶⁵, hanno concluso il Protocollo

³⁶⁴ Cfr. THE COUNTER TRAFFICKING DATA COLLABORATIVE (CTDC), *Exploitation of Victims: Trends* (<https://www.ctdatacollaborative.org/story/exploitation-victims-trends>); *La tratta di esseri umani: statistiche, Le analisi del Ministero della giustizia (settembre 2015)* (<https://temi.camera.it/leg17/post/la-tratta-di-esseri-umani-statistiche.html?tema=temi/tutela-delle-vittime-dei-reati>); Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale della polizia criminale, Servizio analisi criminale, *La tratta degli esseri umani in Italia: focus (marzo 2021)*, p. 6 ss. (https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-04/focus_la_tratta_10mar2021_10.30.doc1.pdf).

³⁶⁵ Prefettura di Como, Prefettura di Lecco, Prefettura di Lodi, Prefettura di Monza e della Brianza, Prefettura di Pavia, Prefettura di Sondrio, Prefettura di Varese, Tribunale di Milano, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano – Direzione Distrettuale Antimafia, Tribunale per i Minorenni di Milano, Procura della

operativo sulla tratta di esseri umani sulla scorta del “*Meccanismo Nazionale di Referral per le Persone Trafficate in Italia*” (Allegato 1 al Piano nazionale di azione contro la tratta), nonché ai principi e alle raccomandazioni contenute nei principali atti internazionali e nazionali in tema di contrasto al fenomeno della tratta di esseri umani³⁶⁶.

L’art. 4 del Protocollo viene, infatti, dedicato proprio all’identificazione e alla procedura di *referral* ed è ivi previsto che, qualora gli operatori ritengano di essere in presenza di una presunta vittima di tratta, ovvero abbiano ricevuto segnalazioni al riguardo, sono tenuti ad effettuare una analisi preliminare, rivolgendo all’interessato alcune domande volte a determinare se lo stesso è una presunta o una potenziale vittima di tratta. Ai sensi della norma *de qua*, inoltre, l’analisi preliminare ed il *referral* devono essere svolti: con il consenso informato della presunta vittima di tratta e dopo aver valutato attentamente le sue condizioni di salute, incluso il controllo dell’esistenza di sintomi da sindrome da stress post traumatico. L’intervistatore, inoltre, deve essere consapevole del fatto che le presunte persone trafficate potrebbero non accettare di fornire informazioni complete o vere sulla propria esperienza di tratta, soprattutto nella prima fase di assistenza. Può accadere, infatti, che le stesse, oltre a diffidare delle Forze dell’Ordine o, addirittura temerle, potrebbero non ricordare tutte le informazioni o l’ordine esatto degli eventi a causa di una perdita di memoria temporanea dovuta al trauma subito.

Si deve sottolineare che ciascuna persona ha il diritto di scegliere se e quando ricevere assistenza e, inoltre, che un iniziale rifiuto della vittima a sottoporsi ai programmi di protezione non deve condurre all’irrevocabile esclusione dal relativo accesso nel caso in cui la vittima cambiasse successivamente idea.

In definitiva, l’operatore che è entrato in contatto con una potenziale vittima, è tenuto a segnalare (questo è il momento del cd. *referral*) il caso agli enti specializzati nell’assistenza

Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Milano, Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Milano, Comune di Milano, Cooperativa Lotta contro l’Emarginazione ONLUS (per i territori di Como, Monza Brianza, Sondrio e Varese), Associazione LULE ONLUS e Fondazione Somaschi ONLUS (per i territori di Lecco, Lodi e Pavia). Si precisa che il presente protocollo non rappresenta una realtà marginale sul territorio italiano, in quanto, ad oggi, ne sono stati stipulati molti, in diverse aree regionali.

³⁶⁶ Ai sensi dell’art. 1, gli obiettivi che hanno sollecitato le parti alla conclusione di tale documento sono i seguenti: “*attivare interventi integrati volti a contrastare il fenomeno della tratta di esseri umani, anche in collaborazione con soggetti non istituzionali; rafforzare l’impegno delle istituzioni coinvolte nel contrasto al fenomeno della tratta ed alla tutela delle vittime, attraverso una maggiore sinergia delle figure coinvolte, lo scambio di esperienze professionali, la condivisione di linee guida e di percorsi formativi omogenei; individuare dei referenti per il monitoraggio sull’attuazione del presente protocollo e per il necessario raccordo tra tutti i partecipanti; stabilire specifiche modalità per regolamentare i rapporti tra i soggetti coinvolti che entrano in contatto con il fenomeno della tratta, al fine di agevolare lo scambio di informazioni e la predisposizione dei più adeguati meccanismi di tutela delle vittime e di contrasto al fenomeno*”.

delle vittime di tratta e agli enti pubblici o privati che realizzano i programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale, in quanto specificamente formati³⁶⁷. Questi ultimi si occuperanno di procedere all'identificazione formale della vittima, qualora ritengano sussistere i relativi requisiti.

3.1.3. *In-depth verification* (identificazione formale)

Orbene, in seguito al periodo di recupero e di riflessione e previo consenso informato della persona trafficata, ha inizio la procedura formale che ha lo scopo di stabilire se la presunta vittima di tratta sia o sia stata tale e se, dunque, possa beneficiare delle misure previste dalla disciplina in materia, volta alla protezione, sicurezza, assistenza specifica e all'integrazione sociale.

L'identificazione formale avviene, di regola, mediante una o più interviste³⁶⁸ con la presunta vittima e tramite la raccolta di elementi ulteriori che permettano di verificare le informazioni fornite da quest'ultima.

Analogamente a quanto accade nella fase preliminare di indagine, anche durante l'identificazione formale vengono utilizzati alcuni indicatori, che servono da guida agli intervistatori, permettendo loro di condurre con maggiore destrezza il colloquio.

³⁶⁷ Nell'ordinamento italiano, coloro che hanno potere di svolgere le interviste di identificazione formale sono le ONG specializzate, ma anche alle forze dell'ordine, i servizi sociali e i funzionari del Pubblico Ministero (alla luce degli allegati al Piano nazionale di azione contro la tratta). Nel caso specifico della Regione Lombardia, ai sensi dell'art. 6.1, comma 1, del Protocollo operativo sulla tratta di esseri umani "*Le segnalazioni dovranno contenere i dati della presunta vittima, l'indicazione di un numero di telefono per contattarla e della lingua in cui la persona si esprime, le eventuali fragilità rilevate che possano costituire motivo di urgenza per la convocazione. La segnalazione dovrà essere accompagnata da un consenso informato all'effettuazione dei colloqui con il Servizio Anti Tratta sottoscritto dalla presunta vittima*". Le segnalazioni devono essere comunicate ai Servizi Anti Tratta, che procederanno a sostenere i colloqui con i soggetti interessati.

³⁶⁸ Alla luce dell'Allegato 1 al Piano nazionale di azione contro la tratta, la fase dell'identificazione formale, in Italia deve essere effettuata tramite: "*uno o più colloqui bilaterali tra un rappresentante delle Forze dell'Ordine e/o dell'organizzazione erogatrice di servizi e la presunta persona trafficata (indagine reattiva); raccolta e valutazione di altre prove per individuare i fatti e verificare le informazioni fornite dalla presunta persona trafficata (indagine proattiva); valutazione del materiale corroborativo disponibile; prima di iniziare un colloquio, la persona intervistata dovrà ricevere informazioni precise e accurate in merito agli scopi e alle conseguenze della procedura, alla politica di tutela, ai suoi diritti ed ai suoi obblighi; in caso di colloquio con una persona trafficata straniera, dovrà essere garantito la presenza di un interprete e/o mediatore culturale; il colloquio di identificazione dovrà basarsi su una serie di domande volte a raccogliere le prove necessarie per stabilire se la persona è stata vittima di tratta o se era in procinto di diventarlo. Il modello del colloquio di identificazione dovrà inoltre essere sviluppato a livello locale così da poter riflettere le conoscenze locali esistenti in termini di tratta. Le domande dovranno essere "adeguate, attinenti, in relazione ai motivi per cui vengono poste". I dati personali devono essere sempre raccolti ed elaborati "in modo discreto e nel rispetto delle leggi". La persona intervistata deve sempre fornire il proprio consenso informato per l'archiviazione dei dati personali e deve inoltre poter usufruire del diritto di ottenere, rettificare, eliminare o ritirare i dati che la riguardano in qualsiasi momento*".

È necessario che il soggetto interessato sia aggiornato circa i risultati emersi e delle possibili alternative future, al fine di garantire un opportuno processo decisionale e ottenere il consenso sulle fasi successive. Si deve precisare, inoltre, che questa fase non consegue necessariamente alla determinazione dello *status* di vittima nel corso di un procedimento penale, essendo compito di qualunque componente della società (statale e non) riferire alle autorità il sospetto che un individuo sia vittima di tratta.

Infine, è bene ricordare che è opportuno concedere il beneficio del dubbio a una persona che afferma di essere stata sottoposta a uno sfruttamento presumibilmente correlato alla tratta. Gli operatori, infatti, dovranno ritenere che una persona sia presumibilmente trafficata, già dal momento in cui abbiano colto il minimo indizio sull'effettivo assoggettamento al reato di tratta e, solo in seguito ad una valutazione dettagliata del caso, potrà venire eventualmente escluso lo *status* di vittima.

4. L'identificazione delle vittime di tratta durante la procedura di riconoscimento della protezione internazionale

Da quanto sin qui esposto, si evince che al fine di contrastare efficacemente ed eradicare il fenomeno della tratta è necessario il contributo di tutti: dal singolo cittadino al più alto organo istituzionale. Si comprende, dunque, la cruciale posizione in cui si trovano le autorità che lavorano nell'ambito della protezione internazionale.

Si ricorderà, infatti, che un elevato numero di vittime di tratta risulta far parte dei richiedenti protezione internazionale, a causa di numerosi fattori.

La vita delle vittime di tratta è radicalmente condizionata dal timore delle persecuzioni che hanno vissuto nel Paese di origine e dalle pressioni impresse nei loro confronti da parte dei trafficanti, i quali, per di più, beneficiano del fatto che le vittime sono in possesso di un documento valido di soggiorno.

Peraltro, *“persons who have been trafficked across an international border, in transit or at destination, may be in need of international protection as refugees on the basis of this experience”*. Nonostante questa evidente urgenza umanitaria, *“victims of trafficking continue to face barriers in receiving the assistance and protection they need, not only as victims of trafficking, but also as potential refugees”*³⁶⁹.

³⁶⁹ Cfr. ICAT, *Trafficking in persons and refugee status*, cit.

Di conseguenza, è fondamentale che l'identificazione venga effettuata anche nell'ambito della procedura di protezione internazionale e, soprattutto, tempestivamente³⁷⁰, al fine di rispettare il divieto di *refoulement*.

Dunque, qual è il meccanismo che si innesta qualora l'autorità accertante – amministrativa o giurisdizionale – realizzi di trovarsi di fronte ad un caso di presunta vittima di tratta?

Allo scopo di tutelare i richiedenti vittime o potenziali vittime di tratta, in virtù delle difficoltà che questi vivono, si ritiene necessario che la relativa procedura di esame delle domande di protezione internazionale avvenga secondo le modalità ordinarie (“*[i]n view of the complexities of asylum claims presented by victims or potential victims of trafficking, such claims normally require an examination on their merits in regular procedures*”³⁷¹).

L'identificazione della vittima avviene, anche in questo caso, attraverso le due fasi – preliminare e formale – esaminate poc'anzi. Può accadere, invero, che lo *screening* iniziale avvenga a seguito dell'arrivo della persona sul territorio, al momento della presentazione della domanda, durante la procedura di esame della stessa o, ancora, durante la fase dell'accoglienza³⁷².

Nel caso dell'Italia, ad esempio, le Commissioni Territoriali hanno un ruolo determinante, essendo in grado di raccogliere informazioni ed elementi indicativi circa la presunta tratta. Le Commissioni, possono, dunque, svolgere un'indagine preliminare tramite l'esame del fascicolo prima e dell'audizione poi, rilevando eventualmente i primi indicatori.

Successivamente, è compito delle stesse avviare il meccanismo di *referral* nei confronti degli operatori qualificati – previsti dalla normativa nazionale – i quali procederanno, laddove lo ritengano opportuno, all'identificazione formale della vittima, nonché all'attivazione dei programmi di protezione, assistenza e integrazione sociale³⁷³. Nel caso in cui le Commissioni

³⁷⁰ Secondo l'UNHCR, infatti, il riconoscimento della presenza di alcuni indicatori della tratta e, dunque, delle vittime coinvolte, dovrebbe avvenire idealmente sin dal momento dell'arrivo delle stesse sul territorio (Cfr. UNHCR, *Linee guida per le Commissioni territoriali*, cit., p. 10).

³⁷¹ UNHCR, *Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention*, cit., par. 45.

³⁷² Sul territorio italiano, nell'ambito della protezione internazionale, lo *screening* iniziale può essere condotto, tra gli altri, dalla Questura al momento della presentazione della domanda, dalle Commissioni Territoriali che esaminano la domanda e conducono l'audizione del richiedente e, infine, dai Giudici competenti ad esaminare i ricorsi avverso i provvedimenti di diniego delle Commissioni. Ancora, gli indicatori della tratta potrebbero venire notati da parte degli operatori dei centri di accoglienza, i quali si rivolgeranno agli enti anti-tratta che prenderanno in carico il caso, segnalandolo alla Commissione Territoriale, al fine di consentire di disporre l'esame prioritario ai sensi dell'art. 28 D. Lgs. 25/08. Suddetta prassi, d'altro canto, dovrebbe essere incoraggiata, in quanto anticipa la procedura di *referral* e, dunque, favorisce un'identificazione precoce delle possibili vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale.

³⁷³ L'UNHCR prevede un quadro ben preciso che le Commissioni devono seguire pedissequamente, nel caso in cui segnalino una potenziale vittima al sistema anti-tratta. Viene precisato, dunque, che: “*La Commissione, segnalando il caso all'ente anti-tratta, quando lo ritiene necessario ai fini della decisione, procede a*

Territoriali escludano di essere in presenza di un caso di tratta, sarà premura e obbligo del giudice, nel caso in cui il richiedente ricorra al Tribunale, verificare la presenza, o l'assenza degli indicatori di tratta, seguendo i medesimi meccanismi previsti per le Commissioni.

Tornando al fulcro del discorso, dunque, a prescindere dal momento in cui vengono individuati gli indici di tratta, è necessario che siano rispettati determinati standard di comportamento da parte delle autorità, nel caso in cui la vittima risulti propensa alla presentazione di una domanda di asilo, ovvero vi abbia già provveduto.

Anzitutto, è importante evitare qualsiasi collegamento, diretto o indiretto, tra la valutazione del merito di una domanda di asilo e la disponibilità di una vittima a testimoniare in un procedimento giudiziario contro i suoi trafficanti.

Particolare attenzione, inoltre, deve essere prestata, qualora le domande di protezione internazionale vengano promosse da donne o bambini i cui casi presentano alcuni degli indicatori della tratta.

Ad esempio, alcune donne vittime di violenza sessuale o dello sfruttamento ai fini di prostituzione, potrebbero provare vergogna per ciò che è accaduto loro o soffrire per i traumi subiti³⁷⁴.

In proposito, possono essere individuati³⁷⁵ alcuni segnali che spesso emergono durante la procedura di esame di una domanda di protezione internazionale presentata da una vittima di tratta, i quali vanno ad aggiungersi a quelli generali, precedentemente illustrati.

Vanno rilevate, in primo luogo, narrazioni ricorrenti che fanno riferimento ad un viaggio che presenta caratteristiche tipiche delle rotte utilizzate dalle organizzazioni criminali dedite alla tratta. Allo stesso tempo, tuttavia, spesso il narrato riferito al viaggio risulta essere poco

sospendere il procedimento per l'esame della domanda di protezione internazionale. [...] Tale procedura viene adottata salvo che la Commissione, dopo la prima intervista con la persona richiedente, abbia già tutti gli elementi per assumere la decisione di riconoscimento della domanda di protezione internazionale. [...] La sospensione è funzionale a consentire che si svolgano i colloqui tra la presunta vittima di tratta e un ente specializzato [...] In quest'ottica la sospensione del procedimento risponde alla ratio del periodo di riflessione come concepito dalla Direttiva europea 2004/81/CE e ripreso dalla Direttiva 2011/36/UE. Il percorso di maturazione favorito tramite la concessione di tale periodo, nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, può inoltre essere funzionale a far sì che la persona decida di aprirsi maggiormente e modificare o integrare le dichiarazioni rese in Commissione con particolare riferimento a fatti afferenti la vicenda di tratta, così portando elementi nuovi e utili per l'esame della Commissione della domanda di protezione internazionale. il procedimento" (UNHCR, Linee guida per le Commissioni territoriali, cit., p. 80).

³⁷⁴ Al riguardo l'UNHCR ha provveduto ad adottare linee guida specifiche per le donne vittime di tratta (*Guidelines on International Protection: Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/02/01, 7 May 2002 (<https://www.unhcr.org/3d58ddef4.pdf>))

³⁷⁵ Cfr. UNHCR, *Linee guida per le Commissioni territoriali*, cit., p. 49 ss.

chiaro, essendo le vittime in difficoltà nel riferire elementi specifici quali il tragitto seguito, le modalità dello stesso o le tappe intermedie.

Ulteriori indicatori segnalati riguardano il mancato pagamento del viaggio, la vaghezza nell'indicare il luogo di sbarco e i successivi spostamenti, la presenza di un partner di cui la richiedente riferisce poco o rispetto al quale non è chiaro il tipo di rapporto (il quale potrebbe corrispondere al trafficante stesso), l'assenza di una dimora fissa o ospitalità presso un'amica o amico o, infine, dimora in un territorio conosciuto per il fenomeno della prostituzione.

Ancora, le vittime di tratta spesso, nel momento in cui presentano la domanda di protezione, risultano essere presenti irregolarmente sul territorio da un vasto lasso di tempo, talvolta senza aver mai svolto attività lavorativa.

Le autorità accertanti, inoltre, potrebbero venire a conoscenza di segnalazioni delle forze dell'ordine che potrebbero condurre a presumere l'attività prostitutiva in strada (nel caso di donne vittime di tratta a fini di prostituzione).

Molto rilevanti risultano essere anche le eventuali segnalazioni della struttura di accoglienza dove risiede il richiedente, se raccontano di comportamenti anomali, che possono far ritenere che la persona sia controllata, subisca minacce o pressioni, o che addirittura sia vittima di sfruttamento. Infine, vengono altresì richiamati indicatori specifici conformemente alle diverse forme di sfruttamento e alle caratteristiche peculiari delle vittime (con riferimento, in particolare, a donne e minori).

Bisogna ricordare nuovamente che tali indicatori non possono – e non devono – costituire un elenco tassativo, bensì derivano dall'esperienza maturata dalle autorità accertanti nei diversi casi ad esse sottoposti. Le stesse sono tenute, dunque, a prendere altrettanto in considerazione gli indicatori di tratta elaborati nel contesto più generale. Inoltre, è necessario aggiornare periodicamente anche gli indicatori della tratta, sulla base delle evoluzioni del fenomeno e delle strategie adottate dalle organizzazioni criminali.

Si è detto, con riferimento agli indicatori di credibilità³⁷⁶, che gli stessi non devono essere presi in considerazione singolarmente, bensì è necessario svolgere un esame congiunto di ognuno di essi. Lo stesso vale per gli indicatori della tratta, i quali non possono fondare autonomamente l'accertamento di una situazione di tratta e, dunque, le autorità sono tenute a considerarli nel loro complesso, completando il vaglio del caso sulla base delle COI a disposizione sul fenomeno della tratta in relazione a determinati Paesi di origine³⁷⁷.

³⁷⁶ Si veda Capitolo 2, par. 4.1.2 “Gli indicatori di credibilità”, *supra*.

³⁷⁷ Cfr. UNHCR, *Linee guida per le Commissioni territoriali*, cit., p. 49 ss.

In conclusione, quindi, laddove l'autorità accertante, nel corso della procedura di esame di una domanda di protezione internazionale, si accorga di essere di fronte ad un probabile caso di tratta, deve anzitutto riferire immediatamente il fatto agli enti qualificati che prenderanno in carico la potenziale vittima e, di conseguenza, decidere sulla domanda. Non esiste, tuttavia, una condizione sospensiva della procedura di decisione sulla protezione internazionale e quella degli enti qualificati anti tratta. L'autorità accertante la protezione internazionale può, invero, concedere una forma di protezione prescindendo dallo *status* di vittima di tratta.

4.1. Asilo e tratta: un rapporto problematico

Si tratta, in ultima analisi, di comprendere quale tipo di protezione internazionale o complementare³⁷⁸ spetta alle vittime di tratta identificate formalmente.

A tale scopo verranno analizzati diversi elementi, derivanti dalla giurisprudenza della Corte EDU, della Corte di Cassazione, nonché dell'orientamento giurisprudenziale italiano e dalle disposizioni di *soft law* delle organizzazioni internazionali, in particolare dell'UNHCR.

4.2. Disposizioni di *soft law*

Si è visto, dunque, che la normativa in materia di tratta prevede la possibilità, in capo agli Stati, di assicurare alla vittima un permesso di soggiorno temporaneo. Tuttavia, sussistono ostacoli significativi al riconoscimento di una protezione stabile e permanente.

³⁷⁸ Per quanto riguarda la protezione delle vittime di tratta in Italia, si ricorda ai sensi dell'art. 18 T.U.I. è sancita la possibilità per le stesse di accedere a specifici programmi di protezione e assistenza e di ottenere uno speciale permesso di soggiorno. I programmi di assistenza e integrazione sociale che sono stati istituiti in virtù della norma in esame, a partire dal 1999, sono stati avviati su tutto il territorio nazionale, sviluppando una metodologia efficace per l'effettiva tutela e protezione delle vittime. La normativa è stata, poi, implementata dalla L. 11 agosto 2003 n. 228 di cui sopra (si ricorda la creazione del Fondo per le misure anti-tratta (art. 12) e la previsione di ulteriori programmi di assistenza (art. 13)). Successivamente, il D. Lgs. 24/14 (art. 8), al fine di unificare i programmi disciplinati rispettivamente dall'art. 18 T.U.I. e dall'art. 13 L. 228/03 ha previsto, mediante l'introduzione del comma 3 bis dell'art. 18 T.U.I., un programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale rivolto alle vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 c.p. o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dell'art. 18 T.U.I. In definitiva, l'art. 18 T.U.I. prevede il diritto ad un permesso di soggiorno in favore delle persone straniere che siano state vittime di situazioni di violenza o grave sfruttamento e che risultino esposte ad un concreto pericolo per la loro incolumità a causa delle dichiarazioni rese nel procedimento penale o a causa della decisione di sottrarsi alla situazione di sfruttamento. Il comma 4 dell'art. 18, così come modificato dal D.L. 113/18, convertito in L. 132/18, prevede che tale permesso di soggiorno rechi la dicitura "casi speciali" (Cfr. UNHCR, *Linee guida per le Commissioni territoriali*, *op. cit.*, p. 27). Di conseguenza, dunque, le vittime di tratta in Italia hanno innanzitutto diritto ad ottenere un permesso di soggiorno per casi speciali ai sensi dell'art. 18 T.U.I., ma non è tutto. Le vittime di tratta, come si è detto, possono risultare in possesso dei requisiti per l'ottenimento dello *status* di rifugiato, di protezione sussidiaria, ovvero della protezione nazionale. Si deve evidenziare, tuttavia, come l'applicazione di suddetta norma risulti ancora circondata da problemi, per la trattazione dei quali si rimanda a E. SANTORO, *Asilo e tratta: il tango delle protezioni*, in *Questione giustizia*, fascicolo 2/2018.

Invero, anche nelle ipotesi in cui le vittime vengano identificate formalmente, non è chiaro quale sia la forma di protezione internazionale che le stesse hanno diritto di ottenere³⁷⁹.

Si è riconosciuto, anche alla luce della disciplina internazionale, europea e nazionale, che le vittime di tratta possono subire gravi violazioni dei diritti umani in caso di rimpatrio nel proprio Paese di origine e, dunque, essere meritevoli di una forma di protezione internazionale, quale lo *status* di rifugiato (qualora siano esposte al rischio di persecuzione), lo *status* di protezione sussidiaria (trovandosi in una situazione di rischio di subire un danno grave), nonché di una forma di protezione prevista dai singoli ordinamenti nazionali.

A tal proposito, un notevole apporto deriva dalle linee guida dettate dell'UNHCR al fine di far luce sull'applicazione dell'articolo 1, lett. A (2) della Convenzione di Ginevra alle vittime di tratta e alle persone a rischio di divenirle³⁸⁰.

Tale strumento si concentra sull'analisi degli elementi costitutivi della definizione di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, in particolare alla luce delle peculiarità della tratta di persone, suggerendo quali azioni potrebbero costituire atti persecutori, in quali situazioni si può ravvisare un fondato timore di persecuzione, nonché esaminando gli aspetti che riguardano gli agenti persecutori, il luogo di persecuzione e il nesso causale.

Si deve ricordare che lo *status* di rifugiato, ai sensi della Convenzione di Ginevra, spetta a chiunque “[a]s a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to wellfounded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or,

³⁷⁹ Grazie ad uno studio condotto dall'*European Migration Network* (ENM) circa l'identificazione delle vittime di tratta di esseri umani nella protezione internazionale e nelle procedure di rimpatrio forzato, è stato verificato che nel 2014, la normativa di undici Stati dell'Unione europea (Austria, Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Germania, Paesi Bassi, Polonia Slovacchia, Svezia e Norvegia) prevedeva il riconoscimento dello *status* di rifugiato alle vittime della tratta di esseri umani *in quanto vittime di tale crimine*. Lo studio di ENM introduce anche numerose informazioni con riferimento alla prassi applicativa nei diversi Paesi UE, fornendo indicazioni sui casi di riconoscimento della protezione internazionale in favore di vittime di tratta e, in generale, sulle diverse tipologie di permessi di soggiorno riconosciuti in loro favore. Si nota come l'Italia fa parte di quei sei Stati membri in cui “[n]o international protection statuses are granted on the grounds of being a victim of trafficking in human beings” (Tab. 1.2 “Forms of international protection and residence permits that may be granted to thirdcountry national victims of trafficking in human beings in EU Member States and Norway”). Cfr. ENM, *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures*, marzo 2014 (https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/emn-study-identification-victims-trafficking-human-beingsinternational-protection-and_en). Sul tema si veda, inoltre, E. BALDONI *et al.*, *Vittime di tratta e richiedenti/titolari protezione internazionale, Rapporto di ricerca nell'ambito dell'azione 1 del Progetto NOTRATTA-Osservatorio nazionale sulla tratta tra i rifugiati e richiedenti asilo: formazione, strumenti e campagna di sensibilizzazione*, co-finanziato dalla Commissione Europea-DG Affari Interni-Programma “Prevenzione e lotta contro il crimine”, Roma 30 giugno 2014 (https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2017/11/notratta-web_DEFINITIVO_10_06_15.pdf).

³⁸⁰ UNHCR, *Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention*, cit.

owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it”.

Di conseguenza è necessaria la presenza, nell'individuo, del fondato timore di persecuzione a causa di almeno una fattispecie tra quelle elencate dalla Convenzione. Per quanto riguarda il contenuto e il significato delle singole categorie, si rimanda al primo capitolo del presente elaborato, in cui è stata svolta un'analisi specifica di ognuna di esse.

Orbene, in questo caso quello che interessa è cercare di capire a quale fattispecie è possibile ricondurre la circostanza in cui si trovano le vittime di tratta e le motivazioni alla base di tale ragionamento.

La tratta di esseri umani non deve assolutamente essere immaginata come un crimine commesso esclusivamente nei confronti delle donne con l'unico scopo della prostituzione. Si è visto, infatti, che le finalità dello sfruttamento dei trafficanti stanno gravemente aumentando.

Vediamo allora, alla luce delle linee guida dell'UNHCR, a quale tipo di persecuzione sono esposte le vittime di tratta.

In generale, la soggiogazione ad una forma di sfruttamento causa gravi danni alla vita dei richiedenti, come la minaccia alla vita o alla libertà, altri tipi di gravi danni o situazioni intollerabili, così come valutato sulla scorta delle loro opinioni, sentimenti e caratteristiche psicologiche.

Nello specifico, da quanto si evince dalla normativa esaminata in materia di tratta di esseri umani, sono innumerevoli i trattamenti inumani e degradanti cui vengono sottoposte le vittime. Tra essi si menzionano, ad esempio, il rapimento, la detenzione, lo stupro, la riduzione in schiavitù sessuale, la prostituzione forzata, il lavoro forzato, il prelievo di organi, le percosse, la riduzione alla fame, nonché la negazione di cure mediche.

Ogni singola azione elencata rappresenta sicuramente una grave violazione dei diritti umani³⁸¹ e, dunque, può essere ricondotta a persecuzione.

³⁸¹ La tratta viene definita in questi termini anche dalla Corte EDU, nella sent. *M. and others v. Italy and Bulgaria*, cit., par. 106. La Corte, infatti, “cannot exclude that the circumstances of the present case [...] could have amounted to human trafficking as defined in international conventions (see Relevant International Texts above), which undoubtedly also amounts to inhuman and degrading treatment under Article 3 of the Convention”. La Corte, in un'altra nota pronuncia sottolinea che: “[t]here can be no doubt that trafficking threatens the human dignity and fundamental freedoms of its victims and cannot be considered compatible with a democratic society and the values expounded in the Convention” (Corte EDU, sent. *Rantsev*, cit., par. 282). Il medesimo principio viene ricordato dalla Corte di Cassazione, da ultimo, il 12 gennaio 2022, ribadendo che: “che la tratta di esseri umani, e specificamente per quanto qui interessa quella finalizzata al meretricio, costituisca un fenomeno che reca pregiudizio ai diritti umani fondamentali (la libertà, la integrità psicofisica,

Tuttavia, la persecuzione non deve essere presa in considerazione esclusivamente con riferimento ai casi di vittime che risultano essere sfruttate nel momento di presentazione della domanda, bensì “[i]n cases where the trafficking experience of the asylum applicant is determined to be a one-off past experience, which is not likely to be repeated”, potrebbe essere ugualmente riconosciuto lo *status* di rifugiato, laddove sussistano “*compelling reasons arising out of previous persecution, provided the other interrelated elements of the refugee definition*”³⁸².

Da non sottovalutare, inoltre, sono i rischi che le vittime corrono in caso di rimpatrio nel proprio Paese di origine, ove potrebbero essere esposte a ritorsioni, in particolare laddove abbiano collaborato con le autorità del Paese di asilo o di provenienza³⁸³, nonché di possibili nuove esperienze di tratta (*re-trafficking*)³⁸⁴. Non è tutto, poiché anche i familiari rimasti nel Paese di origine potrebbero rischiare di venire sottoposti a ritorsioni da parte dei trafficanti, ad esempio a causa del debito contratto dal richiedente e dal consecutivo mancato pagamento. Ancora, la vittima di tratta potrebbe essere rifiutata, discriminata, isolata ed emarginata dalla sua famiglia, dalla comunità di appartenenza o dalle autorità del suo Paese tanto da incorrere nuovamente nel rischio di tratta.

Quelli appena elencati rappresentano fatti che possono rientrare nella definizione di persecuzione nel singolo caso individuale, in particolare laddove vengano aggravati dal trauma già sofferto dalla vittima durante l’esperienza di tratta. Persino nei casi in cui tali fatti non possano venire considerati come persecuzione, gli stessi possono comunque accrescere il rischio di subire una nuova esperienza di tratta o di essere esposti a ritorsioni³⁸⁵.

la stessa dignità umana) non può revocarsi in dubbio; e la complessità con cui si articolano, nell’epoca attuale, le relazioni asimmetriche di sfruttamento di esseri umani, di maggiore o minore gravità secondo quanto è profonda la situazione di vulnerabilità personale delle vittime o la loro appartenenza ad un gruppo sociale debole, nonché la sempre maggiore capacità dei moderni schiavisti di dissimulare il fenomeno ricorrendo ad atti di limitazione della libertà personale altrettanto efficaci delle catene ma meno visibili, ha richiesto significative precisazioni sulle nozioni di schiavitù, asservimento e di cattura, e di riduzione in soggezione dell’essere umano” (Cass. Civ. 676/2022, par. 4).

³⁸² UNHCR, *Guidelines on international protection: The application of Article 1 A(2) of the 1951 Convention*, cit., par. 16

³⁸³ Anche la Corte di Cassazione si è pronunciata in merito, affermando che “*spesso le vittime di tratta non denunciano le violenze subite per timore di ritorsioni*”, sancendo l’importanza dell’esame, da parte dei Giudici, delle conseguenze che la tratta provoca nella psiche delle sue vittime, al fine di concedere una forma di protezione internazionale, o nazionale, laddove sussistano gli ulteriori presupposti (Cfr., tra le altre, Cass. 29603/2019 par. 8 e 10/2021 par. 6.3).

³⁸⁴ Sul punto si veda, A. JOBE, *The Causes and Consequences of Re-Trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database*, IOM, Ginevra, 2010.

³⁸⁵ Cfr. F. NICODEMI, *Le vittime della tratta di persone nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Quali misure per un efficace coordinamento tra i sistemi di protezione e di assistenza?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo 1/2017, p. 14, in particolare la nota 36.

Per quanto riguarda gli agenti di persecuzione, gli stessi si identificano il più delle volte in soggetti privati – ovvero i trafficanti – che agiscono in maniera clandestina, senza controllo da parte delle autorità. Tuttavia, anche lo Stato stesso può rientrare nella categoria degli agenti persecutori, dal momento in cui gli atti illeciti “*are knowingly tolerated by the authorities*”. Allo stesso tempo, le autorità di un Paese possono essere considerate colpevoli di persecuzioni, qualora esse “*refuse, or prove unable, to offer effective protection*”³⁸⁶. A questo scopo è necessario che le autorità accertanti verifichino il grado di protezione che le autorità del Paese di origine della vittima offrono concretamente alla stessa, non potendosi soffermare esclusivamente sulla mera esistenza nel Paese di una legge che proibisce la tratta di persone. Pertanto, l’esistenza di tali norme non esclude la possibilità di persecuzione, se le stesse non vengono adeguatamente implementate o le misure di protezione non risultano concretamente accessibili alle vittime.

Nell’applicare la definizione di rifugiato alle vittime di tratta, inoltre, ci si deve soffermare sul luogo della persecuzione, in quanto la Convenzione di Ginevra, per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, richiede esplicitamente che il richiedente si trovi al di fuori del proprio Paese e non possa farvi rientro a causa del fondato timore. Tuttavia, ciò non significa che la fuga dal Paese di origine debba derivare necessariamente da tale timore. Si ricorderà, a tal proposito, che il bisogno di protezione può sorgere anche al di fuori del Paese di provenienza (“*sur place*”), circostanza che frequentemente si verifica nei casi di tratta di esseri umani. Molto spesso, infatti, la paura si sviluppa solo successivamente alla partenza, nel momento in cui la vittima diviene oggetto di sfruttamento, ad esempio, quando il reclutamento è avvenuto con l’inganno o false promesse, in merito alla natura del lavoro promesso o alle condizioni di vita.

Parallelamente, anche quando la persecuzione si sia consumata interamente fuori dal Paese di origine, le autorità accertanti devono tenere presente la concatenazione di situazioni che deriva dal fenomeno della tratta.

L’UNHCR afferma, infatti, che “*trafficking involves a chain of actors, starting with those responsible for recruitment in the country of origin, through to those who organize and facilitate the transport, transfer and/or sale of victims, through to the final “purchaser”*”. [...] *applicants may thus have experienced and continue to fear harm in a number of locations,*

³⁸⁶ Cfr. UNHCR, *Handbook*, cit., par. 65

including in countries through which they have transited, the State in which the asylum application is submitted and the country of origin”³⁸⁷.

Inoltre, le linee guida si concentrano, più nello specifico, sul contesto di vita delle donne³⁸⁸ e dei minori vittime di tratta. In particolare, viene considerato che “[t]he forcible or deceptive recruitment of women and children for the purposes of forced prostitution or sexual exploitation is a form of gender-related violence, which may constitute persecution”³⁸⁹.

Invero, l’essere donna in determinati contesti sociali e culturali privi di protezione effettiva può costituire un fattore di forte vulnerabilità. Donne sole, vedove, divorziate o analfabete, così come i minori, soprattutto se orfani, possono essere considerati come persone appartenenti ad un determinato gruppo sociale³⁹⁰.

Giunti a questo punto, resta da chiedersi quale sia, nelle domande di asilo presentate da vittime di tratta, il nesso causale (“*for reasons of*”) fra il timore e uno dei relativi motivi elencati dalla Convenzione.

³⁸⁷ UNHCR, *Guidelines on international protection: The application of Article 1 A(2) of the 1951 Convention*, cit., par. 27.

³⁸⁸ Per quanto attiene alla posizione delle donne vittime di tratta a fini di prostituzione o sfruttamento sessuale, è doveroso accennare alla Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, sottoscritta ad Istanbul l’11 maggio 2011 e ratificata dall’Italia con la legge 27 giugno 2013, n. 77. La Convenzione rappresenta il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante, che mira a elaborare un quadro globale che consenta di offrire protezione alle donne contro qualsiasi forma di violenza, nonché a prevedere la cooperazione internazionale e il sostegno alle autorità e alle organizzazioni a questo scopo deputate. Di particolare rilevanza è l’art. 3 della Convenzione, il quale riconosce espressamente che la violenza contro le donne comporta una violazione dei diritti umani, oltre ad essere una forma di discriminazione contro le donne. Per quanto concerne il tema del presente elaborato, si segnala il cruciale intervento della Convenzione con riguardo alla protezione internazionale. L’art. 60, infatti, recita così: “*Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that gender-based violence against women may be recognised as a form of persecution within the meaning of Article 1, A (2), of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and as a form of serious harm giving rise to complementary/subsidiary protection*” (la norma è stata ratificata dall’Italia nei medesimi termini all’art. 60 della l. 77/2013).

³⁸⁹ UNHCR, *Guidelines on international protection: The application of Article 1 A(2) of the 1951 Convention*, op. cit., par. 19. Si veda, inoltre, UNHCR, *Guidelines on International Protection: Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Il tema della tratta dei minori e delle violazioni dei loro diritti è molto complesso ed evidentemente delicato. Per questo motivo si rimanda, per approfondimenti, ai numerosi strumenti previsti in materia, tra i quali rientrano: Convenzione ONU sui Diritti del bambino (1989) e il relativo Protocollo facoltativo riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile (2000); Convenzione dell’Aja sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori (1980); Convenzione ILO relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile, 1999; UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, CRC/CG/2005/6, 1 settembre 2005.

³⁹⁰ In virtù della definizione contenuta in UNHCR, *Guidelines on International Protection: “Membership of a particular social group” within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/02/02, 2002. Si veda, inoltre, l’art. 10, comma 1, lett d), Dir. Qualifiche.

Si rileva, anzitutto, che il compito principale dei trafficanti è quello di fare perno sulla vulnerabilità delle proprie vittime e, infatti, persone appartenenti a una determinata etnia o nazionalità potrebbero essere maggiormente esposte al rischio di venire individuate dai trafficanti ai fini della tratta perché particolarmente vulnerabili, oppure a causa delle proprie opinioni politiche o religiose.

Generalmente, tuttavia, le ragioni che spingono gli agenti persecutori a far cadere vittima di tratta una persona, non attengono alla sua razza, nazionalità o alle sue opinioni politiche o religiose³⁹¹.

Come già ribadito in merito alla condizione delle donne e dei minori vittime di tratta, gli individui possono venire sfruttati a causa della loro appartenenza ad un gruppo sociale.

Le vittime di tratta, tuttavia, non condividono necessariamente caratteristiche innate, bensì sono legate da un'esperienza talmente traumatizzante, che in alcuni contesti sociali può farle percepire come un gruppo distinto dal resto della popolazione³⁹².

In altri casi ancora, è la stessa esperienza della tratta a rappresentare uno degli elementi che definiscono il gruppo e non, invece, il timore di ostracismo, punizione, rappresaglie o *re-trafficking*.

L'appartenenza ad un gruppo sociale di una vittima di tratta deve sempre venire analizzata in maniera puntuale dalle autorità accertanti, verificando, per ogni caso, ciascun elemento che possa ricondurre il richiedente all'interno di quelle categorie elencate dalla Convenzione.

È sufficiente, infine, che la fattispecie enunciata dalla Convenzione sia un fattore che contribuisce in maniera rilevante alla persecuzione, non essendo necessario che sia l'unico, ovvero che ne costituisca la causa prevalente.

³⁹¹ Cfr. A. ANNONI, *op. cit.*, p. 23. Alessandra Annoni specifica che, nonostante l'esiguità dei casi in cui il nesso di causalità riguardi razza, nazionalità, religione o politica, può accadere che le autorità di un Paese "siano più propense a tollerare simili persecuzioni quando la vittima appartiene ad una minoranza religiosa, nazionale o razziale virgola in questo modo giustificando il riconoscimento della protezione internazionale". Si veda, inoltre, K. SAITO, *Research Paper No. 149, International protection for trafficked persons and those who fear being trafficked*, UNHCR, dicembre 2007, p. 21 (<https://www.unhcr.org/research/working/476652742/international-protection-trafficked-persons-fear-trafficked-kaori-saito.html>). Si evidenzia, infatti, che: "the vast majority of asylum applicants with a fear of trafficking claim that their persecution is based on their membership of a particular social group".

³⁹² Cfr. A. ANNONI, *op. cit.*, p. 23. Sul punto l'UNHCR sostiene che "[p]articular social groups nevertheless cannot be defined only by the persecution that members of the group suffer or by a common fear of being persecuted" (UNHCR *Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group"*, *op. cit.*, par. 14).

A livello europeo, le direttive qualifiche e accoglienza ricomprendono le vittime di tratta tra le persone particolarmente vulnerabili, le cui condizioni dovrebbero essere accertate al fine di valutare se necessitano di particolari esigenze di accoglienza³⁹³.

In sostanza, dunque, è necessario che ogni Stato si adoperi affinché le vittime di tratta abbiano libero accesso a procedure di asilo eque ed efficienti³⁹⁴ e la garanzia che le proprie domande vengano esaminate secondo criteri molto precisi, svincolando totalmente l'esame del merito delle domande di asilo, dalla collaborazione della vittima con la giustizia.

Concludendo, pertanto, si ritiene che la protezione "sociale" offerta alle vittime di tratta dalla normativa sin qui esaminata non sia sufficiente per i rifugiati vittime di tratta. Invero, "[t]o protect those targeted by trafficking, asylum is an essential measure and may be the only option available in countries where there is no other means of protection"³⁹⁵.

4.3. Quale forma di protezione? L'esame della giurisprudenza italiana

In ultima analisi, avendo accertato che anche le vittime di tratta sono titolari del diritto di ottenere protezione internazionale, laddove ne ricorrano i presupposti, è necessario concentrarsi, visto il tema dell'elaborato, sulla forma di protezione che può essere loro riconosciuta e perché.

Si deve osservare, anzitutto, che non esiste un nesso assoluto tra lo *status* di vittima di tratta e una forma specifica di protezione internazionale e, infatti, non è detto, che ogni vittima di tratta necessiti della protezione maggiore quale lo *status* di rifugiato.

³⁹³ Si vedano gli artt. 20 (3) Direttiva Qualifiche e 21 Direttiva Accoglienza. In Italia lo stesso principio è espresso dal D. Lgs. 18/2014 (recepimento della Direttiva Qualifiche), il quale prevede espressamente le vittime di tratta tra le persone vulnerabili di cui all'art. 19, comma 2 del D. Lgs. 251/2007. Importante innovazione riguarda l'aspetto procedurale. Se la Direttiva Procedure non menziona espressamente le vittime di tratta tra le persone che necessitano di particolari tutele procedurali, al contrario, il D. Lgs. 142/2015 (in recepimento della Direttiva Procedure) ha modificato l'art. 2 del D. Lgs. 25/2008 (attuazione della Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato), introducendo la definizione delle persone vulnerabili e includendo tra esse le vittime di tratta. Importante conseguenza di questa previsione è che la norma contenuta nell'art. 28, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 25/08, così come modificato dal D. Lgs. 142/15, che prevede che la Commissione Territoriale esamina in via prioritaria la domanda quando, tra gli altri casi, essa "è presentata da un richiedente appartenente a categorie di persone vulnerabili, in particolare da un minore non accompagnato, ovvero che necessita di garanzie procedurali particolari", potrà essere applicata anche alle presunte vittime di tratta.

³⁹⁴ Si veda, sul punto, OHCHR, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, op. cit., *Guideline 2 "Identification of trafficked persons and traffickers"*, par. 7. L'Alto Commissariato precisa che: "the importance of ensuring that procedures and processes are in place for the consideration of asylum claims from Ensuring that procedures and processes are in place for receipt and consideration of asylum claims from both trafficked persons and smuggled asylum seekers and that the principle of non-refoulement is respected and upheld at all times".

³⁹⁵ K. SAITO, op. cit., p. 27. A tale scopo, nell'ordinamento italiano è sancito che le vittime di tratta (identificate formalmente) hanno diritto a beneficiare delle misure di tutela del sistema anti-tratta, tuttavia, senza dover rinunciare alla domanda di protezione internazionale (art. 17, comma 2, D. Lgs. 142/2015).

Si procederà, dunque, ad analizzare l'orientamento della giurisprudenza italiana³⁹⁶ sul tema, anche alla luce dell'esperienza vissuta dalla scrivente presso il Tribunale di Milano.

In altre parole, dunque, l'esigenza di concedere una forma di protezione internazionale varia a seconda della natura delle azioni associate alla tratta e la si può comprendere solo dall'analisi delle particolari circostanze che caratterizzano ogni singolo caso.

Prima di iniziare questa indagine, è opportuno segnalare l'esistenza di due prassi distinte che si possono verificare durante la procedura di esame delle domande di protezione internazionale delle potenziali vittime di tratta. Le stesse, infatti, in alcuni casi dichiarano spontaneamente di essere vittime di sfruttamento, in altri, tuttavia, non dichiarano nulla al riguardo, nonostante la comparsa, nel corso dell'audizione (davanti alla Commissione o al Giudice), di chiari indicatori della tratta.

4.3.1. Allegazioni probatorie da parte della vittima

La prima ipotesi è quella che si riscontra nel caso in cui, in diversi modi, le vittime raccontino una storia di tratta. Le allegazioni della vittima circa la propria vicenda, come si è visto, possono scaturire già davanti alla Commissione Territoriale, oppure successivamente, solo nel corso dell'audizione davanti al giudice.

In questo caso, dunque, le autorità accertanti sono tenute a svolgere un'indagine che si traduce nell'ordinaria procedura di esame delle domande di asilo, vale a dire nell'analisi dei fatti e della credibilità e, di conseguenza, decidere quale protezione concedere al richiedente. Si riporta di seguito un caso³⁹⁷ relativo all'ipotesi più complessa di quelle citate, ovvero quella in cui la vittima di tratta (in questo caso ai fini di sfruttamento sessuale e della prostituzione) dichiara di essere tale esclusivamente nella fase giurisdizionale, conclusasi con il riconoscimento dello *status* di rifugiato. A parere della scrivente questo caso, riportato esclusivamente a titolo esemplificativo, contiene numerosi elementi ricorrenti, in grado di fornire un chiaro quadro circa la situazione in esame.

³⁹⁶ In relazione, invece, agli orientamenti stranieri, si vedano, tra gli altri, E. BALDONI *et al.*, *op. cit.*, pp. 32-73; K. SAITO, *cit.*, "Conclusion", p. 26 ss.

³⁹⁷ Si fa riferimento al provvedimento del Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 8 novembre 2021, RG n. 59035/2018. Si segnalano altri decreti simili, tra cui Tribunale di Milano RG nn. 31056/2018, c.c. del 12 aprile 2021 (con il quale il Tribunale riconosce lo *status* di rifugiato ad una donna vittima di tratta, in virtù del rischio, in caso di rimpatrio, di totale emarginazione e discriminazione da parte della famiglia e della comunità, che la potrebbero esporre all'emarginazione sociale assoluta, con impossibilità di sopravvivenza nella comunità); 7004/2020, c.c. del 10 marzo 2021 (riconoscimento dello *status* di rifugiato nei confronti di una donna nigeriana vittima di tratta); 45545/2018, c.c. del 30 novembre 2020 (riconoscimento dello *status* di rifugiato ad una donna nigeriana vittima di tratta); 33470/2018, c.c. del 18 settembre 2019 (riconoscimento dello *status* di rifugiato per rischio di *re-trafficking*, emarginazione o discriminazione in caso di rimpatrio); 11362/2018, c.c. del 16 settembre 2020.

Si tratta di una ragazza nigeriana che, giunta in Italia nel 2016 in seguito alla fuga dal suo Paese di origine, nel 2018 presentò domanda di protezione internazionale innanzi alla Commissione Territoriale, la quale emise un provvedimento di diniego, non ritenendo credibile il suo racconto dal quale emergeva che la donna era fuggita a causa della collera suscitata in lei dal rapimento del fratello, avvenuta durante una crisi dilagata nel Paese.

In sede di udienza di comparizione, disposta dal Tribunale di Milano in seguito alla presentazione del ricorso da parte della ragazza, il suo difensore chiedeva al Giudice di disporre una nuova audizione della sua assistita, a causa dell'emersione di una *“vicenda legata alla tratta e differente rispetto a quanto esposto in sede di audizione di fronte alla Commissione Territoriale”*, provvedendo a depositare i documenti redatti dall'ente anti-tratta che prese in carico la donna.

Orbene, da tali relazioni, il Giudice rilevò che la vittima prese coscienza del suo *status* solo nel 2019, dunque tre anni dopo l'arrivo in Italia e il suo assoggettamento alla tratta.

La ricorrente, in particolare, dichiarò di aver mentito davanti alla Commissione Territoriale per non infrangere il giuramento fatto prima di partire e per non incorrere nel divieto che vige nella sua piccola comunità di provenienza di diffondere all'esterno notizie relative ai riti tradizionali.

Il Tribunale, dunque, ritenne che solo dopo la presa in carico da parte del centro anti-tratta fossero emersi dal racconto indicatori chiari che la identificavano come vittima di tratta, reclutata sin dal Paese di origine e destinata allo sfruttamento sessuale in Italia, confermati durante l'audizione in Tribunale.

La richiedente, infatti, ha raccontato di essere stata reclutata da una vicina di casa che le aveva proposto, ingannandola, di recarsi in un luogo dove avrebbe potuto imparare la professione di sarta per poi lavorare e sostenere la famiglia. In seguito, venne consegnata ad un cd. *connection man*, il quale la condusse fino in Libia, dove venne consegnata alla *madame* e dove scoprì di essere destinata alla prostituzione. Nel tentativo di fuggire da questa drammatica situazione, si trovò nuovamente impigliata in una rete di sfruttatori che avevano quale scopo proprio quello di inserirla nel sistema di sfruttamento della prostituzione in Italia. Qui, la ragazza, che *“ingenuamente utilizzava un profilo su Facebook, è stata contattata da una donna nigeriana che si è finta interessata a conoscerla e aiutarla, le ha dato un appuntamento e l'ha condotta in un negozio di abbigliamento; una volta acquistata la sua fiducia, le ha poi rivelato di essere stata mandata dalla madame”*. In seguito a questo episodio la ragazza, terrorizzata all'idea di ricadere nello sfruttamento, ha agito

impulsivamente scappando dal centro di accoglienza e iniziando un periodo travagliato di fuga sul territorio italiano (*“il viaggio a Roma, senza poter contare su alcun contatto, la breve permanenza presso il centro di accoglienza di Orte dove le è stato garantito unicamente il vitto, non potendo rientrate in alcun progetto di accoglienza, il ritorno a Pavia presso il centro di Canneto Pavese, poi chiuso”*).

Solo al termine di queste traversie, la ragazza trovò l’ospitalità presso un centro, grazie al quale ottenne supporto e riuscì ad affrontare la propria esperienza di tratta e sfruttamento, condividendo la propria storia con gli operatori del centro.

Alla luce di quanto sin qui riportato, dunque, il Collegio milanese ritenne credibile il racconto della richiedente, nonché sussistenti i requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Il motivo alla base del timore di subire persecuzioni, nel caso in esame *“va ricercato nella appartenenza a un determinato gruppo sociale, basato sulla caratteristica comune dei soggetti vittime di tratta”*.

Il fondamento per tale protezione è da trovarsi, a parere del Tribunale, nella presenza degli indicatori di tratta, ovvero dal fatto che la richiedente sia stata *“ricontattata da parte della madame anche in Italia [...] il fatto di non avere ripagato per intero il debito contratto, la presenza – nel villaggio di provenienza [...] – della donna [...] che l’aveva avviata alla prostituzione portandola con sé [...], presentandola a un uomo che l’avrebbe a sua volta condotta dalla donna che le doveva “insegnare il mestiere””*.

Tra le gravi violazioni di diritti umani subite dalla ricorrente vi sono la detenzione, lo stupro, la riduzione in schiavitù sessuale, la prostituzione forzata, le percosse, a causa delle quali *“sta ancora soffrendo protratti effetti psicologici traumatici che renderebbero intollerabile il suo ritorno nel proprio paese d’origine”*.

Ancora, la ragazza, in caso di rimpatrio, rischierebbe di subire emarginazione e discriminazione da parte della famiglia e della comunità, che la potrebbero esporre a una nuova esperienza di tratta.

Infine, alla luce di fonti COI attendibili, il Collegio ha evidenziato l’assenza in Nigeria di autorità in grado di tutelare le vittime di tratta che ivi rientrano.

Orbene, il caso in esame si è concluso con il riconoscimento dello *status* di rifugiato nei confronti della richiedente. A tale riguardo, è necessario ribadire l’insussistenza di un nesso di causalità tra l’aver dichiarato di essere vittima di tratta (in qualunque stadio della procedura di riconoscimento) e lo *status* di rifugiato.

Come precisato dalla Corte di Cassazione³⁹⁸, le autorità accertanti, nell'esame delle domande presentate da richiedenti che dichiarano di essere vittime di tratta, oltre ai requisiti per la concessione dello *status* di rifugiato, sono tenute a verificare un'altra serie di circostanze.

Le Commissioni Territoriali e i giudici devono, infatti, valutare: l'eventuale esposizione del richiedente al pericolo di un grave danno, a causa del rischio elevatissimo di vendetta violenta in caso di rimpatrio, integrante presupposto di concessione della protezione sussidiaria; le condizioni di concedibilità di un permesso di soggiorno con lo scopo di sottrarre le vittime alla violenza o ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale, senza obbligo di denuncia o di collaborazione con l'autorità giudiziaria, nonché la presenza di condizioni di vulnerabilità, a causa dell'esposizione, in caso di rientro nel Paese d'origine, alla grave compromissione dei diritti fondamentali del richiedente, che possono assurgere da presupposto per la concessione della protezione umanitaria.

In sintesi, laddove il richiedente protezione internazionale dichiara volontariamente (a prescindere dalla fase in cui questo accade) di essere, o essere stata vittima di un circuito di tratta, le autorità sono tenute, da un lato ad offrirgli la possibilità di entrare nel programma di tutela delle vittime di tratta; dall'altro devono condurre l'esame delle domande di protezione internazionale secondo le ordinarie procedure, vagliando i fatti narrati dal richiedente e la loro credibilità, nonché gli elementi probatori eventualmente prodotti e le informazioni provenienti da fonti certe circa il fenomeno della tratta nei Paesi di origine, di transito e di destinazione³⁹⁹.

³⁹⁸ Cfr. Cass. n. 10/2021, par. 6.3.

³⁹⁹ In questo senso si esprimono i recentissimi principi di diritto sanciti dalla Corte di Cassazione in merito all'onere di cooperazione istruttoria che grava sul giudice che esamina i casi delle vittime di tratta: "a).- *In tema di tratta ai fini di avvio alla prostituzione il richiedente asilo ha l'onere di allegare i fatti, ma non di qualificarli, compito questo del giudice che deve, in adempimento del dovere di cooperazione, a tal fine analizzare i fatti allegati, senza modificarli né integrali, comparandoli con le informazioni disponibili, pertinenti e aggiornate sul paese di origine e sui paesi di transito, nonché sulla struttura del fenomeno, come descritto dalle fonti convenzionali ed internazionali, e dalle Linee guida per la identificazione delle vittime di tratta redatte dall'UNHCR e dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo.* b).- *Alle vittime di tratta può essere riconosciuto lo status di rifugiato purché siano soddisfatti tutti gli elementi contenuti nella definizione datane del D.Lgs. n. 251 del 2007, artt. 2 e segg. e in particolare, qualora la tratta abbia come vittime le donne, specie ove siano giovani, prive di validi legami familiari e provenienti da zone povere, essa può considerarsi atto persecutorio in quanto riconducibile alla appartenenza ad un "particolare gruppo sociale" costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata e cioè l'appartenenza al genere femminile. E' compito del giudice accertare nel singolo caso, tramite informazioni pertinenti ed aggiornate sul paese di origine, il rischio attuale di ulteriori atti lesivi, dello stesso tipo di quelli già subiti, ovvero anche diversi ma che possono comunque qualificarsi come atti persecutori, quali atti discriminatori fondati sul genere.* c).- *Nel caso in cui si accerti la vicenda storica della tratta ma si escluda il rischio attuale di atti persecutori, si dovrà valutare, se la persona non ha ricevuto il permesso di soggiorno del D.Lgs. n. 286 del 1998, ex art. 18, la sussistenza dei presupposti per la protezione umanitaria (nella*

In seguito a tale esame le autorità sono tenute ad emettere una decisione motivata che tenga conto di quanto appena elencato, nonché degli eventuali indicatori di tratta, riconoscendo o meno una forma di protezione al richiedente.

4.3.2. La tratta negata

I casi che si provvederà ad esaminare risultano essere quelli con maggiori complicazioni per le autorità accertanti, nonché per gli operatori degli enti anti-tratta e chiunque entri a contatto con una potenziale vittima di tratta.

A causa della elevata vulnerabilità, più volte ribadita, in cui versano le persone che hanno vissuto uno sfruttamento a scopo di tratta, molto spesso esse negano qualunque connessione con gli sfruttatori e con tutto il mondo legato ad essi, temendo gravi ripercussioni.

Proprio per questo motivo è richiesto un notevole sforzo a chiunque entri in contatto con loro al fine di cogliere qualche piccolo particolare che potrebbe rappresentare l'inizio di un esame più approfondito del caso.

Cosa comporta, dunque, la negazione della tratta da parte di un richiedente protezione internazionale?

Per ciò che attiene al lavoro del giudice, secondo un orientamento, questo lo *“costringe ad andare oltre la prospettazione contenuta nel ricorso per individuare una storia diversa, in gran parte alternativa a quella raccontata alla Commissione e riportata poi nel ricorso”*⁴⁰⁰.

Al contrario, nel caso delle Commissioni Territoriali, le stesse non risultano essere vincolate dalle allegazioni, potendo superare la negazione della tratta e riconoscere la tratta e la protezione sociale e/o quella internazionale, laddove ritenga che i fatti sono dimostrati.

Si afferma che in questi casi *“non è la credibilità a consentire di ritenere dimostrato il fatto costitutivo del diritto, ovvero la tratta, ma è la non credibilità ad essere indizio, fatto presuntivo, insieme ad altri e sintomatico della tratta. Qui sta un apparente paradosso che può condurre il giudicante a decisioni non corrette ed a negare protezione amministrativa o giurisdizionale, quando invece la vittima deve trovare protezione giuridica”*⁴⁰¹.

formulazione del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 5, comma 6, ratione temporis applicabile), comparando la situazione soggettiva e oggettiva della richiedente con riferimento al paese di origine e la situazione d'integrazione raggiunta in Italia, ponendo particolare attenzione al fatto che le violenze subite possono essere state fortemente traumatiche e idonee ad incidere sulla condizione di vulnerabilità della persona, nonché sulla sua capacità di reinserirsi socialmente in caso di rimpatrio, preservando le inalienabili condizioni di dignità umana” (Cass. n. 676/2022).

⁴⁰⁰ Cfr. D. BELLUCCIO, L. MINNITI, *op. cit.*

⁴⁰¹ *Ibid.*

La questione che riguarda le vittime di tratta che negano di esserlo è molto complessa e ha dato vita ad una giurisprudenza sul punto molto vasta e differenziata.

Si possono, infatti, distinguere differenti orientamenti, i quali vengono incorniciati dalle pronunce della Corte di Cassazione, all'interno delle quali sono contenuti numerosi principi di diritto.

Si è visto, in precedenza, che l'UNHCR nelle linee guida per le Commissioni Territoriali, ha precisato che fanno parte degli indicatori anche un *“racconto contraddittorio o relativo a fatti che ricorrono frequentemente nelle domande di protezione internazionale a causa della riluttanza/paura a raccontare la propria storia nella sua interezza”*, nonché un *“racconto di fatti che, in modo frammentato, costituiscono elementi della tratta degli esseri umani (il reclutamento, le violenze subite, la vendita)”*.

Tali affermazioni derivano dalla consapevolezza che è necessario andare oltre quanto riferito dai richiedenti, cogliendo gli elementi che emergono dal suo racconto, anche laddove egli neghi di essere vittima di tratta o renda dichiarazioni che omettono anche solo una parte della vicenda che l'ha coinvolto.

Dunque, su questo aspetto si sono concentrate a lungo le Corti italiane, cercando di chiarire quale fosse il rapporto tra i poteri-doveri istruttori del giudice e l'analisi dei fatti allegati dal ricorrente alla base della domanda di protezione internazionale.

In alcuni casi i giudici hanno concesso una forma di protezione in virtù dell'individuazione di molteplici indicatori di tratta, nonostante l'incompletezza delle dichiarazioni o, persino, la negazione della vicenda di tratta⁴⁰².

⁴⁰² Si vedano, tra le altre: Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 10 febbraio 2020, RG n. 13247/2018. In particolare, si evidenzia che il Collegio ha ritenuto che: *“la storia della ricorrente è una (travagliata) storia che confluisce in un chiaro potenziale sfruttamento della prostituzione (pur negato dalla ricorrente, come si dirà oltre)”*. Dunque, in questo caso, sebbene la ricorrente avesse omesso di dichiarare di essere stata coinvolta nella rete della tratta, il Tribunale ha concesso la protezione umanitaria in virtù della vulnerabilità della ricorrente che *“emerge ictu oculi dal vissuto di donna vittima di tratta di esseri umani e di numerose violenze sessuali”*. Si vedano, inoltre, Corte d'Appello di Trieste, Prima Sez. Civ., sentenza, camera di consiglio del 15 luglio 2019, RG 641/2018. Il Collegio, in questo caso, ha riconosciuto la protezione sussidiaria ex art. 4, lett. b), D. Lgs. 251/2007, ad una giovane donna vittima di violenza sessuale riconducibile alla tratta. La Corte d'Appello, ritenuta la presenza di elementi comuni della tratta, concesso il beneficio del dubbio e valutate attentamente le COI sul Paese di provenienza in ordine al fenomeno della tratta e lo sfruttamento sessuale delle giovani donne e le forme di tutela previste dall'ordinamento, nonché la discriminazione delle donne trafficate, ha accolto il ricorso. La Corte ha ritenuto esistente in capo alla vittima, in caso di rimpatrio, *“il pericolo di grave danno di cui all'articolo 14, lettera b) del D. Lgs. 251/2007 per l'impossibilità di rientro in famiglia e il conseguente suo abbandono, il disvalore sociale cui sarebbe esposta [...] e, non da ultimo non potendosi escludere che l'esistenza di un debito da essa contratto per il viaggio intrapreso ovvero comunque che l'essersi essa sottratta allo sfruttamento cui era destinata possa in loco provocare gravi ritorsioni, minacce e violenze fisiche da parte del reclutatore o del nucleo familiare di origine (e non da ultimo anche, con buona probabilità, anche dell'organizzazione)”*. Si vedano, inoltre, Tribunale di Milano Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 3 giugno 2020, RG n. 54645/2018; Tribunale

In altri casi, al contrario, i giudici di merito hanno ritenuto di non avere il potere di superare la *causa petendi*, stante la necessità di attenersi alle dichiarazioni del ricorrente⁴⁰³. In definitiva, tale orientamento può essere racchiuso nelle seguenti affermazioni compiute dal Tribunale di Milano: *“sostituire, da parte del giudicante, un claim con un altro, interpretando diversamente la storia narrata ovvero riempiendo le sue reticenze e quindi sostituendola con (di fatto creando) una narrazione ‘altra’ (tra le tante, più o meno probabili o ugualmente possibili) è percorso euristico del tutto estraneo ai principi della domanda giudiziale e del relativo giudizio su di essa che, comunque, informano di sé - sia pure nella modulazione di cui all’art. 3 D. Lvo. 251/2007 - anche il giudizio di accertamento sulla sussistenza dei presupposti per la protezione internazionale. Di tal che, come ha osservato la Corte di Cassazione, onere del giudice della protezione internazionale è, sì, quello di cooperare con il richiedente nella ricerca delle prove e finanche di ‘...credergli pur in difetto di prova’, ma ‘... di credergli, però se sia credibile.’ E tale controllo di credibilità, prosegue la Corte non può che essere ‘... penetrante dal momento che esso è l’unico strumento che l’ordinamento riserva al fine di scongiurare un troppo comodo uso strumentale.’ della normativa che regge le regole del giudizio sulla protezione internazionale (cfr. Cass 15794/19). Potere di cooperazione nella ricerca della prova, onere di credibilità anche in*

di Messina, Prima Sez. Civ., ordinanza, camera di consiglio del 14 luglio 2017, RG n. 316/2017; Tribunale di Messina, Prima Sez. Civ., ordinanza, camera di consiglio del 23 febbraio 2018, RG n. 4838/2017; Tribunale di Roma, Diciottesima Sez. Civ., decreto, camera di consiglio del 9 febbraio 2018, RG n. 62180/2018.

⁴⁰³ Sul punto, molto chiaro risulta il decreto del Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, camera di consiglio del 12 maggio 2021, RG n. 936/2019. La vicenda riguardava una donna nigeriana che temeva il rimpatrio in Nigeria a causa dello zio violento. Nel racconto emergevano taluni elementi astrattamente riconducibili alla struttura narrativa dei racconti delle donne vittime di tratta provenienti dalla Nigeria. Tuttavia, ritenne il Collegio *“nessuna indicazione proviene in tal senso dalla ricorrente che, anzi, ha negato più volte di essere stata vittima di sfruttamento sessuale in Italia”*. In merito alla valutazione credibilità del narrato, dunque, si affermava che la stessa: *“deve sì tenere conto della particolarità della fattispecie nella quale potrebbero essere individuati degli indicatori di tratta secondo le Linee Guida redatte dall’UNHCR [...], ma non può tuttavia il Collegio che prendere atto che la richiedente ha decisamente e sempre negato, sia in sede di intervista dinnanzi alla Commissione territoriale che nel corso dell’audizione dinnanzi al Giudice, di essere stata o di essere ad oggi vittima di tratta”*. In particolare, alla ricorrente, durante l’udienza in Tribunale, era stata rappresentata la possibilità di tutela per le vittime di tratta, tuttavia rifiutata dalla donna (*“non sono in pericolo di vita e quindi non mi serve”*). Alla luce di un orientamento della Corte Suprema, in particolare, viene ribadito il ruolo centrale ricoperto dall’audizione, momento in cui la Commissione – o, eventualmente il giudice di merito – concede al richiedente la possibilità di rendere un racconto completo delle sue vicende, definendo il *thema decidendum*, che il giudice non può e non deve modificare. In conclusione, il Collegio ha ritenuto non presenti i requisiti per le protezioni maggiori, riconoscendo, tuttavia, la protezione ex art. 19.1.1 T.U.I. in relazione alla vulnerabilità della donna, la quale, in caso di rimpatrio avrebbe dovuto affrontare le conseguenze di uno sradicamento da una realtà (in Italia) nella quale risultava inserita da tempo. Si vedano, ancora, *ex multis*, Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreti RG nn. 45934/2018, camera di consiglio del 15 marzo 2021; 22923/2018, camera di consiglio del 29 giugno 2020; 52511/2017, camera di consiglio del 20 maggio 2019; 13480/2018, camera di consiglio del 13 luglio 2020; 22759/2018, camera di consiglio del 4 settembre 2019. Si segnala, infine, l’intervento del Dott. Luca Minniti, giudice della Sezione Immigrazione presso il Tribunale di Firenze, all’interno dell’articolo *“La tutela processuale delle donne vittime di tratta”* (cit.), in cui viene approfondito il tema del ruolo del giudice.

assenza di prove, ma non certo facoltà di sostituire un claim ritenuto non credibile con altro non espresso e addirittura negato dalla stessa interessata. Il ruolo attivo dell'intervistatore [...] impone di porre attenzione particolare alla vulnerabilità specifica del richiedente asilo, ma non può mai trasformarsi in una sostituzione dell'allegazione della parte per opera dell'organo giudicante ed affermare un fatto in contrasto con il narrato. In conclusione se, svolta un'intervista in modo conforme, la richiedente, nonostante la presenza dei richiamati indicatori di tratta, neghi questa circostanza (ovvero di essere vittima di tratta), il giudicante non può modificare le allegazioni, giudicare non verosimile la negazione di un fatto e affermare invece quale sia la verità storica e processuale, pena lo stravolgimento del giudizio di protezione e dei suoi principi informativi e la lesione del principio di terzietà del Giudice ex art. 111, comma 2 Cost."⁴⁰⁴.

Talune pronunce hanno confermato l'importanza degli indicatori forniti dalle linee guida, ritenendoli elementi in grado di contribuire alla fase istruttoria. Tuttavia, si tende a considerare necessaria l'emersione di un fondato timore di persecuzione connesso ai fatti riferiti – anche durante la fase eventuale di *referral* – e, dunque il bisogno di protezione.

Passate in rassegna le diverse posizioni delle corti di merito, si procede all'analisi della giurisprudenza della Corte Suprema, sul punto.

La Corte di Cassazione, di recente, ha affermato il principio di diritto ai sensi del quale, nel caso in cui si dovesse riscontrare la presenza di alcuni indicatori di tratta (ad esempio di dichiarazioni generiche e non credibili), ma il richiedente negasse di essere assoggettato alla tratta o a qualche forma di sfruttamento, il giudice deve comunque accertare la condizione di vulnerabilità e, di conseguenza, riconoscere il diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari⁴⁰⁵.

Viene ribadito, inoltre, che il mancato riconoscimento della presenza di una forma di sfruttamento inerente alla tratta, non esime il giudice dall'esame degli elementi di vulnerabilità ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria.

La Corte ha circoscritto il predetto principio di diritto ai presupposti per la forma di protezione nazionale, non prendendo in considerazione gli elementi mancanti per il

⁴⁰⁴ Cfr. Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, n. 936/2019, *cit.*

⁴⁰⁵ Si veda Cass. n. 1750/2021, in particolare, il principio di diritto affermato al par. 3: “*ove nella vicenda dedotta dal richiedente asilo sia ritenuto oggettivamente ravvisabile, sulla scorta degli indici individuati dalle Linee guida UNHCR, il forte ed attuale rischio, in caso di rimpatrio forzato, di esposizione allo sfruttamento sessuale o lavorativo nell'ambito del circuito della tratta di esseri umani, si da ritenere sussistenti i presupposti per la segnalazione dei delitti ex art. 600 e 601 c.p. e per la segnalazione ai sensi del D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 32, comma 3 bis, ricorre una condizione di vulnerabilità personale valorizzabile ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria anche ove tale condizione non sia esplicitamente riconosciuta dall'istante*”.

riconoscimento di una protezione internazionale, sebbene implicitamente sembri individuare il limite rappresentato dalla mancata allegazione della vicenda di tratta da parte della persona ricorrente⁴⁰⁶.

Di recente, la Corte ha affermato che la *“protezione internazionale [...] riguarda anche persone che si sono già sottratte alla organizzazione criminale ma che rischiano atti discriminatori, persecutori (tra cui un nuovo asservimento) o altri danni in caso di rimpatrio nel paese di origine. Per altro verso, tuttavia, la ritenuta sussistenza di una vicenda di tratta non comporta automaticamente il riconoscimento delle misure di protezione poichè occorre muoversi nei confini rigorosi disegnati dagli artt. 7 e 8 (o eventualmente art. 14) del D.Lgs. n. 251 del 2007”*⁴⁰⁷.

Si nota, dunque, come la Corte ribadisca che le vittime di tratta hanno possibilità di rientrare nella definizione di beneficiario di una forma di protezione internazionale o complementare, ma che, tuttavia, è necessario l'esame individuale di ogni caso per identificare l'eventuale presenza degli elementi specifici di ogni forma di protezione.

Per quanto attiene, invece, all'onere di cooperazione del giudice, nel caso in cui il richiedente neghi di essere entrato nella rete della tratta di esseri umani, la giurisprudenza della Corte di Cassazione sembra essere coerente.

La Corte si sofferma nel ribadire le peculiarità delle procedure di esame delle domande di protezione internazionale presentate da potenziali vittime di tratta, sottolineando come i loro racconti risultino spesso contraddittori, frammentati e spersonalizzati a causa di una latente condizione di timore, sintomo della soggezione alla tratta.

Alla luce di queste puntualizzazioni, la Corte afferma che deve ritenersi contraddittoria un'analisi che *“dia correttamente atto delle necessità di riferirsi alle linee guida e poi giunga a valorizzare la genericità e la contraddittorietà del racconto per negarne la valenza probatoria”*⁴⁰⁸.

Di conseguenza, nel giudizio di credibilità delle dichiarazioni di un richiedente vittima di tratta, gli indici della specificità e della coerenza perdono pregnanza, rilevando, al contrario, le informazioni generali e specifiche pertinenti al caso, costituite dalle linee guida dell'UNHCR in tema di vittime di tratta e da ogni ulteriore informazione di analogo contenuto ed autorevolezza.

⁴⁰⁶ Cfr. F. NICODEMI, *L'identificazione delle vittime di tratta e i confini per il riconoscimento delle diverse forme di protezione*, in Asgi.it, 24 dicembre 2021.

⁴⁰⁷ Cfr. Cass. n. 676/2022.

⁴⁰⁸ Cfr. Cass. n. 41863/2021. Si vedano, inoltre, *ex multis*, Cass. nn. 32083/21; 443/2022; 676/2022; 679/2022.

Le autorità accertanti, in particolare i giudici, sono tenute a compiere uno sforzo elevato, al fine di individuare un collegamento tra i racconti frammentati del richiedente e gli elementi distintivi ricorrenti delle vicende di tratta. Invero, a parere della Suprema Corte la mancanza dell'allegazione di una condizione di tratta non può desumersi dalla negazione di questo stato ad opera del richiedente.

Sul punto, la Corte ha fornito alcuni cruciali principi di diritto, in conformità dei quali:

- *“l'allegazione di uno stato di soggezione a tratta ai fini del riconoscimento della protezione internazionale può essere fatta dal difensore, assumendo all'interno del ricorso introduttivo del procedimento di concessione della protezione internazionale, nell'individuare la causa petendi ex art. 125 c.p.c., che le dichiarazioni della richiedente asilo sua assistita debbano essere intese come rappresentative di una simile condizione;*
- *al fine di verificare la sussistenza di una condizione di soggezione a tratta, le dichiarazioni della richiedente asilo debbono essere analizzate - ai sensi del combinato disposto del D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 251, art. 3, comma 5, lett.c), D.Lgs. 25 gennaio 2008, n. 25, art. 8, comma 3 e art. 27, comma 1-bis – alla luce dei criteri interpretativi indicati dall'U.N.H.C.R. nelle proprie linee guida volte all'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale; poiché alcuni dei tratti caratteristici delle dichiarazioni di chi si trovi in queste condizioni sono la contraddittorietà e la frammentazione del contenuto del racconto, la veridicità della storia offerta deve essere valutata dal giudice di merito verificando, da un lato, la rappresentazione di una vicenda personale autenticamente riferibile alla richiedente asilo, dall'altro la stretta vicinanza della complessità delle dichiarazioni rese agli elementi distintivi ricorrenti delle vicende di tratta;*
- *siffatta allegazione della richiedente asilo, ove riconosciuta veridica, vale, pur nella contraddittorietà che la caratterizza, ad allegare una condizione di tratta”⁴⁰⁹.*

⁴⁰⁹ Cfr. Cass. n. 41863/2021. Ancora, sul punto, si veda Cass. n. 443/2022 *“In tema di protezione internazionale, nel caso in cui la domanda di asilo sia presentata da una donna e, nel giudizio, emerga un quadro indiziario, ancorchè incompleto, che faccia temere che quest'ultima sia stata vittima, non dichiarata, di tratta, il giudice non può arrestarsi di fronte al difetto di allegazione (o anche all'esistenza di allegazione contraria), ma deve avvalersi degli strumenti di cui dispone per conoscerne la vera storia, ricorrendo, in particolare, allo strumento dell'audizione, paradigmaticamente indispensabile, al fine di consentire alla intravista realtà, occultata dalla stessa richiedente, di emergere in sede giurisdizionale”*. Il medesimo principio riprende un orientamento consolidato della Corte di Cassazione, già espresso nella precedente Cass. n. 24573/2020. Ancora più di recente la Corte ha ribadito nuovamente il principio appena espresso, sostenendo che *“Il punto di partenza è costituito, in ogni caso, dalle allegazioni della parte ricorrente [...] mentre il compito del giudicante si esplica in termini di integrazione istruttoria (Cass. n. 16411/2019), trattandosi appunto di cooperazione con la parte e non di*

5. Conclusione

In conclusione, si procederà a ripercorrere, brevemente, il fenomeno della tratta di esseri umani e il contesto che lo caratterizza, sottolineando l'importanza degli sviluppi che lo hanno interessato negli ultimi periodi.

La tratta di esseri umani rappresenta una realtà soggetta ad un'incessante espansione, a causa anche dall'incertezza che caratterizza i Paesi di provenienza e di transito delle persone che in tutto il mondo seguono rotte migratorie in cerca di un futuro migliore o, addirittura, di salvezza.

Risultano essere fondamentali le fonti normative, di ogni rango e settore, che hanno provveduto a disciplinare il fenomeno sotto diversi punti di vista.

Anzitutto, proviene dall'art. 3 del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, la definizione del crimine internazionale del *trafficking in human beings*, che si distingue – seppur non sempre facilmente – da un altro orribile crimine, ovvero quello dello *smuggling of migrants*.

È possibile individuare tre elementi costitutivi della fattispecie di tratta di persone, ovvero:

- L'elemento oggettivo rappresentato dalla condotta (reclutare, trasportare, trasferire, ospitare, accogliere persone);
- Il mezzo coercitivo (impiego o minaccia dell'impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, di frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra) da cui deriva l'irrelevanza del consenso della vittima;
- L'elemento soggettivo costituito dalla finalità dello sfruttamento (sfruttamento sessuale, lavoro forzato, schiavitù, espanto di organi, ecc.)

sostituzione ad essa [...]. Pur nella necessità di ribadire questi principi, poiché costituiscono uno dei cardini dell'ordinamento giudiziario nazionale e cioè la terzietà del giudice, deve tenersi conto che spesso le vittime della tratta, pur trovandosi in un paese diverso da quello in cui la vicenda ha avuto origine, non si sono ancora liberate dalla soggezione fisica o psicologica agli agenti persecutori e quindi possono essere restie a raccontare tutti i fatti loro accaduti, ad auto qualificarsi vittime di tratta e ad intraprendere un percorso di affrancamento. In alcuni casi ciò potrebbe non essere ostativo al riconoscimento della protezione internazionale se i fatti narrati possono essere così qualificati – ma non modificati o integrati – dal giudice, anche tramite l'ausilio del c.d. indicatori di tratta, e sempre che si ravvisi l'esistenza del rischio di ulteriori atti persecutori. In altri casi la mancata allegazione, o la negazione della vicenda pur in presenza di indicatori, impediscono l'immediata adozione di una misura, ma ciononostante non esonerano il giudice da porre in essere le opportune misure, tramite il c.d. referral, perché la vicenda di cui vi sono indizi possa emergere, anche al fine di valutare i presupposti per il permesso di soggiorno del D.Lgs. n. 286 del 1998, ex art. 18" (Cass. n. 679/2022).

Sul piano europeo la tratta è stata definita dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani. L'Unione Europea ha provveduto all'emanazione di due direttive sulla tratta, la Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti e la Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, in sostituzione della precedente decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI⁴¹⁰.

Generalmente, gli strumenti normativi riguardanti la tratta perseguono quattro obiettivi principali, rappresentati dalle cosiddette quattro "P": prevenire la tratta degli esseri umani, proteggere le vittime, perseguire i trafficanti e promuovere la cooperazione internazionale⁴¹¹. Dunque, si è visto che per ciò che attiene alle misure di prevenzione e di cooperazione, è richiesto agli Stati un intervento diretto a sensibilizzare la comunità sul tema, nonché mantenere in costante aggiornamento la formazione e l'educazione di tutti gli operatori – di ogni grado – che si occupano della materia. A tale scopo, è essenziale rafforzare la cooperazione fra gli Stati, le organizzazioni non governative e la società civile.

Lo scopo punitivo degli strumenti sopra elencati deriva dall'obbligo per gli Stati di introdurre – ovvero adattare – una normativa penale che conferisca il carattere di reato tutte le condotte rientranti nella definizione di tratta di esseri umani.

L'ultima – ma non per importanza – delle quattro "P" è costituita dalla protezione delle vittime, che, come si è visto, può agire su due piani distinti, ma connessi, ovvero quello sociale e quello della protezione internazionale.

La normativa contro la tratta di esseri umani è stata oggetto di importanti innovazioni, diventando sempre più caratterizzata da una spiccata sensibilità vittimologica⁴¹², tese a rafforzare le misure a carattere preventivo e le attività assistenziali cui le vittime di tratta hanno diritto di accesso.

⁴¹⁰ In Italia il reato di tratta viene definito dall'art. 601 del Codice penale (modificato dal D. Lgs. 24/2014 che ha dato attuazione alla Direttiva 2011/36/UE). L'art. 18 del T.U.I. disciplina le modalità di rilascio del permesso di soggiorno "per protezione sociale" nei confronti degli stranieri, la cui incolumità sia in pericolo per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminale dedita ad alcuni reati, tra cui figura la tratta di esseri umani.

⁴¹¹ C. CANTONE, *La tratta degli esseri umani: cos'è e cosa prevede il diritto internazionale*, in *Ius in Itinere*, 14 settembre 2018.

⁴¹² Cfr. M. VENTUROLI, *op. cit.*, p. 47 ss.

Al contempo, si deve considerare l'esistenza di una fase tanto fondamentale, quanto critica, che precede l'attivazione dei meccanismi di protezione delle vittime: l'identificazione delle stesse.

Grazie all'osservazione e allo studio del fenomeno, nonché dell'individuazione di alcuni elementi ricorrenti nelle storie delle vittime di tratta, è stato possibile delineare un sistema di indicatori della tratta, utile a tutti i soggetti coinvolti per identificare nel minor tempo possibile le vittime e attivarsi per proteggerle.

Si ricorda, al riguardo, l'importanza dei *National Referral Mechanisms*, che molti Paesi sviluppati hanno istituito al fine di indirizzare le vittime agli enti competenti che sono in grado di attivare i programmi di assistenza, con lo scopo di tutelare i loro diritti fondamentali. Altri Paesi, tuttavia, soprattutto quelli in via di sviluppo, non hanno provveduto negli stessi termini e, per questo motivo, l'IOM suggerisce che: *“each State should carefully review and evaluate the form of its anti-human-trafficking efforts, ensure the needs and requirements of a referral mechanism, and establish and improve its NRM, in accordance with relevant international covenants”*⁴¹³.

Orbene, l'identificazione delle vittime di tratta è un momento cruciale, da un lato per poter attivare il sistema di assistenza “sociale” di cui hanno diritto e, dall'altro, serve alle autorità accertanti la protezione internazionale per esaminare in maniera attenta e puntuale le domande presentate dalle vittime di tratta, prendendo in considerazione il loro relativo *status*, quale possibile presupposto per il riconoscimento di una forma di protezione internazionale. Le persone che cadono nella rete della tratta possono, in definitiva, risultare titolari di due *status* in maniera simultanea, vale a dire quello di vittima e quello di titolare di protezione internazionale. Con riguardo a quest'ultima, quale principale tema del presente elaborato, si ricorda l'importanza del ruolo della autorità accertanti, nonché del potere di cooperazione istruttoria di cui è onerato il giudice che riesamina le domande, in seguito all'eventuale ricorso avverso un provvedimento di diniego.

L'OHCHR, infatti, ha evidenziato che gli Stati devono intervenire affinché *“anti-trafficking laws, policies, programmes and interventions do not affect the right of all persons, including trafficked persons, to seek and enjoy asylum from persecution in accordance with*

⁴¹³ G. LIU, *National Referral Mechanisms for Victims of Human Trafficking: Deficiencies and Future Development*, IOM, 2017 (https://publications.iom.int/system/files/pdf/national_referral_mechanisms.pdf).

international refugee law, in particular through the effective application of the principle of non-refoulement”⁴¹⁴.

In sostanza, è necessario rinunciare ad un approccio settoriale negli interventi di assistenza e tutela in favore delle vittime di tratta, ricercando metodologie innovative⁴¹⁵, che permettano di favorire meccanismi di rinvio tra i diversi sistemi di protezione.

Un approccio multi-agenzia e multi-settoriale, da una parte mira a favorire la corretta identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e di conseguenza, mediante il *referral* agli enti preposti, consentire a tali persone l’accesso alle misure di protezione e assistenza; dall’altra, invece, facilita l’accesso alla procedura di protezione internazionale alle vittime di tratta bisognose.

Nonostante gli interventi contro la tratta degli esseri umani e dei fenomeni ad essa connessi possano risultare sufficientemente idonei al concreto sradicamento di tale crimine, la realtà risulta essere profondamente diversa.

Nonostante il numero in costante crescita delle vittime di tratta, infatti, i procedimenti penali e le condanne a carico degli sfruttatori continuano a rimanere bassi.

Come già sottolineato in precedenza, neppure la pandemia da Covid-19 è riuscita a ridimensionare il fenomeno criminale. Al contrario, i trafficanti di persone hanno colto l’occasione per generare profitti significativi e intensificare le attività criminali, adattando i loro metodi di funzionamento ai cambiamenti della società. Anche se l’impatto della pandemia non è ancora misurabile in termini certi, è chiaro che la crisi ha originato sfide straordinarie, che colpiscono in modo sproporzionato i più vulnerabili, aggravando le loro fragilità.

Anche l’ambito della protezione internazionale per le vittime di tratta non è stato risparmiato, in quanto, nonostante gli sviluppi positivi al riguardo, le stesse devono affrontare ancora notevoli difficoltà per accedere liberamente e facilmente alla procedura d’asilo.

⁴¹⁴ OHCHR, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, op. cit., *Guideline 1: Promotion and protection of human rights*, par. 6 (<https://www.refworld.org/docid/3f1fc60f4.html>).

⁴¹⁵ Si veda, in proposito, la strategia 2021-2025 presentata dalla Commissione Europea, focalizzata sui seguenti punti: “*Reducing demand that fosters trafficking; Breaking the business model of traffickers; Protecting, supporting and empowering the victims with a specific focus on women and children; Promoting international cooperation*”. Cfr. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021- 2025, COM/2021/171, Bruxelles, 14 aprile 2021 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0171>).

In definitiva, i passi da fare sono ancora moltissimi e gli obiettivi sono tutt'altro che raggiunti, tanto che le organizzazioni della società civile, le organizzazioni internazionali e le agenzie dell'UE esprimono ripetutamente la loro preoccupazione per i ritardi nell'identificazione delle vittime, che ostacolano il loro accesso alla giustizia, all'assistenza e al sostegno.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Alcune considerazioni sono d'obbligo al termine di questo studio, a causa della delicatezza, nonché complessità dei temi ivi affrontati.

Dall'analisi delle fonti applicabili alla materia della protezione internazionale, si nota come, nel corso del tempo, la comunità internazionale abbia sviluppato un approccio improntato alla tutela dei diritti umani nei confronti degli stranieri.

Si è visto, dunque, come inizialmente non esistesse alcuno strumento internazionale che prendesse in considerazione la tutela dei diritti degli stranieri. Al contrario, la normativa, in particolare quella dell'Unione Europea, era diretta a disciplinare gli spostamenti economici all'interno dei territori degli Stati membri.

Il diritto di asilo, ad oggi, rimane fortemente connesso con la sovranità statale e, dunque, non è possibile affermarne la natura consuetudinaria internazionale.

Nonostante questa profonda lacuna, in epoca più recente, anche alla luce del principio di *non refoulement*, riconosciuto da numerosi strumenti internazionali, si è delineato un ampio sistema di fonti mirato al riconoscimento di diverse forme di protezione nei confronti degli stranieri in possesso di determinati requisiti. L'avvento di tali innovazioni, dunque, rese possibile la tutela di alcuni diritti fondamentali anche nei confronti degli stranieri e, più in particolare nei confronti di coloro il cui rimpatrio può essere rischioso in relazione al timore fondato di subire persecuzioni, di esporsi al rischio effettivo di subire gravi danni, nonché per motivi umanitari.

Si è visto che in materia di protezione internazionale il vertice degli strumenti internazionali viene ancora oggi rappresentato dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato. L'Unione Europea, in una visione più ampia, sottolineò l'esigenza di introdurre ulteriori forme di protezione e, attraverso la Direttiva Qualifiche, impose agli Stati membri di riconoscere la protezione sussidiaria e lasciò loro ampia discrezionalità in merito alla possibilità di ampliare il quadro di protezione. Nella trasposizione della normativa europea il legislatore italiano ritenne di dover usufruire di tale potere, istituendo la protezione complementare che, in aggiunta alle altre due forme di protezione, può venire riconosciuta esclusivamente dallo Stato italiano.

A tali strumenti normativi è da sempre affiancata, in particolare a livello europeo, la copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Sebbene, dunque, il panorama normativo e giurisprudenziale possa apparire, a primo acchito, completo e assolutamente rispettoso dei diritti umani, nella pratica non si può giungere alla stessa conclusione.

Nel corso dello studio si è notato che tutti gli strumenti analizzati contengono esclusivamente delle disposizioni di principio, lasciando alla discrezionalità degli Stati la previsione di norme procedurali, che permettano un'applicazione concreta delle disposizioni ivi contenute.

Di conseguenza si verifica che, ad esempio, i diritti derivanti dal riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra riguardano, genericamente, il principio del trattamento “*as favourable as that accorded to their nationals*”.

Non solo, dalla mancanza di disposizioni imperative derivano, come affermato dall'UNHCR, profonde difformità all'interno degli ordinamenti mondiali, per quanto attiene alle procedure di riconoscimento dello *status* di rifugiato e, in generale, a quelle di esame delle domande di protezione internazionale.

La tanto inseguita uniformità in tema di riconoscimento della protezione internazionale non è stata ancora raggiunta, nonostante il grande impegno dell'UNHCR nel tentare di fornire agli Stati linee guida precise e concrete per realizzare l'obiettivo.

Anche il tema della credibilità è circondato dal medesimo alone di incertezza a livello internazionale, stante il rischio che tale giudizio diventi il risultato di decisioni soggettive, nonché la mancanza di norme imperative al riguardo e la peculiarità di tale giudizio.

All'infuori dell'applicazione di alcuni principi accettati a livello internazionale (onere di allegazione del richiedente, *shared duty*, esame individuale, obiettivo e imparziale e così via), le modalità operative e, dunque, i criteri applicabili alla valutazione di credibilità non sembrano essere uniformi a livello globale e ciò si ripercuote sull'andamento delle percentuali di decisioni positive che varia notevolmente tra i diversi Paesi.

In particolare, per quanto attiene all'ordinamento italiano, si è visto che problemi di questo tipo si riversano sugli orientamenti delle Corti di merito, nonché della Corte Suprema, in merito al potere-dovere di cooperazione istruttoria del giudice.

Anche il tema della tratta, in connessione a quello della protezione internazionale, risulta caratterizzato da applicazioni normative non del tutto uniformi.

Da un lato, infatti, esistono alcuni fondamentali principi che vengono condivisi. Si tratta, ad esempio, del principio secondo il quale il crimine della tratta di esseri umani comporta una violazione dei diritti fondamentali dell'individuo da cui deriva una normativa che, nel corso degli anni, è divenuta sempre più vittimologicamente orientata.

Allo stesso modo, vengono condivisi a livello globale gli indicatori, in costante aggiornamento, che i soggetti coinvolti nell'identificazione delle vittime di tratta devono essere in grado di riconoscere, grazie alla formazione completa che gli Stati sono tenuti a fornire loro.

Al contrario, la mancanza di uniformità si ripercuote sui *National Referral Mechanisms* che, come si è visto non sono stati realizzati da numerosi Paesi in via di sviluppo, nonché sulla normativa circa la protezione internazionale o complementare da riconoscere alle vittime di tratta.

La Corte di Cassazione è intervenuta su quest'ultimo punto, anche con pronunce emanate a ridosso della conclusione del presente elaborato, ribadendo l'importanza del ruolo delle autorità accertanti e, più nel dettaglio, di quello dei giudici di merito, i quali sono tenuti a cooperare con le vittime di tratta nella fase dell'esame delle loro domande di protezione internazionale.

In definitiva, concludendo il presente lavoro, è necessario fare il punto della situazione.

Da un lato si ribadiscono i grandi risultati ottenuti dal punto di vista dei diritti umani, sia per quanto concerne, in generale, il diritto al riconoscimento di una forma di protezione internazionale, sia, più nel dettaglio, per quanto riguarda il fenomeno della tratta e le sue implicazioni sui diritti delle vittime.

Dall'altro lato, tuttavia, si sottolinea l'urgenza, ribadita a livello internazionale, europeo e italiano, di riformare il sistema sin qui esaminato, in vista della nuova crisi migratoria che sta interessando il pianeta, peggiorata dai disordini nell'Est Europa, nonché dall'avvento della pandemia da Covid-19, la quale, come si è più volte ribadito, non ha di certo intimorito i trafficanti di persone e di migranti.

Nel corso dell'elaborato sono state presentate le nuove strategie politiche e legislative sancite allo scopo di fornire un quadro di garanzie assolute nei confronti dei diritti dei richiedenti asilo e delle vittime di tratta. Ciò che si auspica per il prossimo futuro è che tale risultato non costituisca più solamente un mero obiettivo – mai raggiunto – bensì, al contrario, che venga responsabilmente preso in considerazione da ogni Stato, per far sì che diventi una realtà tangibile nel minor tempo possibile, attraverso l'adozione di strumenti concreti e vincolanti, fondati sugli accadimenti che i migranti vivono quotidianamente in ogni parte del nostro Pianeta.

BIBLIOGRAFIA

ACIERNO M., FLAMINI M., *Il dovere di cooperazione del giudice, nell'acquisizione e nella valutazione della prova*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo 1/2017.

ADEBAYO A. A., *The legal regime for the protection of asylum seekers and refugees: an overview of the Geneva convention 1951*, in *Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence*, 2015, vol. 6.

ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli Editore, 2020.

ALBANO S., *Protezione internazionale, il diritto di impugnazione e le sezioni specializzate*, in *Questione giustizia*, 16 maggio 2018.

AMADEO S., SPITALERI F., *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione Europea, Controllo delle frontiere, protezione internazionale, immigrazione regolare, rimpatri, relazioni esterne*, Torino, Giappichelli Editore, 2019, p. 60.

ANKER D., *Determining Asylum Claims in the United States: An Empirical Case Study*, in *New York University School of Law Journal of Law and Social Change*, 1992, vol. 19.

ANNONI A., *Gli obblighi internazionali in materia di tratta degli esseri umani*, in FORLATI S. (a cura di), *La lotta alla tratta di esseri umani: fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Napoli, Jovene, 2013.

ANSA, *Save The Children, 2.040 vittime di tratta in Italia nel 2020*, in *Ansa.it*, 27 luglio 2021.

ATTANASIO L., *La tratta degli esseri umani che il Covid ha aggravato*, in *Treccani Magazine*, 16 settembre 2020.

BAILLOT H., COWAN S., MUNRO V., *Research Briefing: Rape Narratives and Credibility Assessment (of Female Claimants) at the AIT*, The Nuffield Foundation, 2012.

BALDONI E. et al., *Rapporto "Vittime di tratta e richiedenti/titolari protezione internazionale"*, Cittalia, Gruppo Abele e On the road, Roma, 30 giugno 2014.

- BELLUCCI D., MINNITI L., *La tutela processuale delle donne vittime di tratta*, in *Questione giustizia*, 12 febbraio 2019.
- BENEDETTI E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Padova, CEDAM, 2010.
- BENVENUTI P., *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, Giuffrè, 2006.
- BENZONI M., *Protezione sussidiaria alla vittima di tratta. L'importanza di una attenta valutazione nell'individuazione degli elementi comuni della tratta*, in *Melting Pot Europa*, 25 ottobre 2019.
- BERNASCONI C., *La repressione penale della tratta di esseri umani nell'ordinamento italiano*, in FORLATI S. (a cura di), *La lotta alla tratta di esseri umani. Fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Napoli, Jovene, 2013.
- BLEGGI S., *140mila richiedenti asilo in attesa di responso tra dinieghi facili e aule giudiziarie congestionate*, in *Melting Pot Europa*, 5 febbraio 2021.
- BOCCARDI I., *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*, The Hague, Wolters Kluwer Law & Business, 2002.
- BÖGNER D., HERLIHY J., BREWIN C., *Impact of Sexual Violence on Disclosure during Home Office Interviews*, in *British Journal of Psychiatry*, 2007, vol. 191 (1).
- BUFFA F., CENTONZE S., *Conseguenze della condanna penale del rifugiato secondo la sentenza della Cgue del 14 maggio 2019*, in *Questione giustizia*, 14 giugno 2019.
- CALLAIOLI A., *Commento all'art. 2, l. 11.8.2003, n. 228*, in *La Legislazione Penale*, 2004.
- CAMERON H. E., *Refugee Status Determinations and the Limits of Memory*, in *International Journal of Refugee Law*, 2010, vol. 22 (4).
- CANNIZZARO E., *La sovranità oltre lo Stato*, Bologna, Il mulino, 2020.
- CANTONE C., *La tratta degli esseri umani: cos'è e cosa prevede il diritto internazionale*, in *Ius in Itinere*, 14 settembre 2018.

CARELLA G., *Obblighi internazionali ed europei in materia di tratta degli esseri umani*, in Studi in onore di Umberto Leanza, Napoli, 2008, vol. 1.

CARLIN G., *Traffico e trasporto di migranti: il Protocollo internazionale firmato a Palermo*, in Affari Sociali Internazionali, 2001, vol. 4.

CARRERA S., *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, CEPS, 25 settembre 2020.

CAVALLI SFORZA L. L., MENOZZI P., PIAZZA A., *Storia e geografia dei geni umani*, Milano, Adelphi, 2005.

CELENTANO S., *Lo status di rifugiato e l'identità politica dell'accoglienza*, in *Questione Giustizia*, fascicolo 2/2018.

CHERUBINI F., *L'asilo Dalla Convenzione Di Ginevra Al Diritto Dell'Unione Europea*, Bari, Cacucci, 2012.

COHEN J., *Questions of credibility: omissions, discrepancies and errors of recall in the testimony of asylum seekers*, in *International Journal of Refugee Law*, 2001, vol. 13 (3).

COMOGLIO P., *Il dovere di cooperazione istruttoria nei procedimenti di protezione internazionale: un difficile inquadramento sistematico*, in *Questione giustizia*, fascicolo 3/2020.

COSTELLO C., FOSTER M., *Non-Refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*, in HEIJER M., VAN DER WILT H., *Netherlands Yearbook of International Law*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2015, vol. 46.

DE FELICE D., *Contro la tratta. Un'analisi contestuale in chiave sociologica*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2020.

DEL ROSSO F. G., *Il dovere di cooperazione istruttoria officiosa e le COI nella domanda di asilo*, in *Asgi.it*, 2020.

DI FILIPPO M., *La determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo: il c.d. sistema Dublino*, in CALAMIA A. M., DI FILIPPO M., GESTRI M. (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, CEDAM, 2012.

DI PASCALE A., *A vent'anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea*, in Eurojus.it, fascicolo 4/2019.

DI PASCALE A., *Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in Eurojus.it, settembre 2020.

DI PASCALE A., *V.C.L. e A.N. c. Regno Unito: un'importante affermazione in merito alla non punibilità delle vittime di tratta*, in Eurojus.it, 1° marzo 2021.

DURANTE M., *La non punibilità delle vittime di tratta di esseri umani: la prima pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla posizione giudiziaria della vittima ai sensi dell'art.4 CEDU*, in Giustizia insieme, 22 aprile 2021.

EASO, *Judicial analysis, Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System: compilation of jurisprudence*, Publications Office, 2018.

FAMIGLIETTI G., *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, Torino, Giappichelli Editore, 2021.

FAVILLI C., *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione giustizia*, fascicolo 2/2018.

FAVILLI C., *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in *Questione Giustizia*, 2 ottobre 2020.

FERRARI G., *La Convenzione sullo status dei rifugiati. Aspetti storici*, UNHCR, 2004.

FERRARI G. (a cura di), *L'asilo nel diritto internazionale*, UNHCR, 2005.

FERRARI M., *Protezione internazionale: occorre una valutazione comparativa delle condizioni del richiedente asilo*, in Altalex.com, 3 marzo 2021.

FLAMINI M., *Il ruolo del giudice di fronte alle peculiarità del giudizio di protezione internazionale*, in *Questione giustizia* 2/2018.

FLAMINI M., *Il dovere di cooperazione istruttoria nel procedimento di protezione internazionale: il punto di vista del giudice di merito*, in *Questione Giustizia*, fascicolo 3/2020.

FLAMINI M., ZORZELLA N., *Asilo e protezione internazionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo 2/2019.

FORNARI M., *La Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*, in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, Giuffrè, 2006.

FROSINI T. E., *Elogio della sovranità*, in *Federalismi*, 12 giugno 2013.

GALETTA D. U., *Il diritto di asilo in Italia e nell'Unione europea oggi: fra impegno a sviluppare una politica comune europea, tendenza all'“esternalizzazione” e politiche nazionali di gestione della c.d. “emergenza immigrazione”*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, fascicolo 6/2010.

GALLAGHER A., *Recent Legal Developments in the Field of Human Trafficking: A Critical Review of the 2005 European Convention and Related Instruments*, in *European Journal of Migration and Law*, 2006, vol. 8.

Galletta L., *La protezione internazionale e le sue forme*, in *Altalex.com*, 17 febbraio 2020.

GALLO D., *Rifugiati, la Convenzione ONU ha settant'anni ma non li dimostra*, in *MicroMega*, 30 luglio 2021.

GAVRYSH K., *Lo stato di emergenza e la dottrina del vacuum nella prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, fascicolo 1/2019.

GIAMMARINARO M. G., NICODEMI F., *L'edizione aggiornata delle linee guida su “L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral”*, in *Questione giustizia*, 18 maggio 2021.

GIOIA A., *Asilo*, voce in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, vol. 1.

- GIOVANNETTI M., *Riconosciuti e “diniegati”*: dietro i numeri le persone, in *Questione giustizia*, fascicolo 2/2018.
- GOODWIN-GILL G. S., MCADAM J., *The Refugee in International law*, 3 ed., Oxford, Oxford University press, 2007.
- GRAHL MADSEN A., *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*, UNHCR, 1963.
- GRAHL MADSEN A., *Identifying the World’s Refugees*, in LOESCHER G., SCANLAN J., in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1983, vol. 467.
- GYULAI G. et al., *Credibility Assessment in Asylum Procedures, A Multidisciplinary Training Manual*, Hungarian Helsinki Committee, 2013, vol. 1.
- GUTU I., SECHI A., SPADOTTO A., *La tratta degli esseri umani e la schiavitù nel mondo*, in *Diritto Internazionale in Civica*, 2 giugno 2021.
- HATHAWAY J. C., *The Rights of Refugees under International Law, Second edition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.
- HATHAWAY J. C., FOSTER M., *The causal Connection (‘Nexus’) to a Convention Ground*, in *International Journal of Refugee Law*, 2003, vol. 15 (3).
- HERLIHY J., GLEESON K., TURNER S., *What Assumptions about Human Behaviour Underlie Asylum Judgments*, in *International Journal of Refugee Law*, 2010, vol. 22 (3).
- HERLIHY J., TURNER S., *Should Discrepant Accounts Given by Asylum Seekers be Taken as Proof of Deceit?*, in *Torture*, 2006, vol. 16 (2).
- HERLIHY J., TURNER S., *The Psychology of Seeking Protection*, in *International Journal of Refugee Law*, 2009, vol. 21 (2).
- HIRST W., PHELPS E. A., *Flashbulb Memories*, in *Current directions in psychological science*, 2016, vol. 25 (1).
- HODAL K., *Nel mondo ci sono quaranta milioni di persone ridotte in schiavitù*, in *Internazionale*, 11 marzo 2019.

JOBE A., *The Causes and Consequences of Re-Trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database*, IOM, Ginevra, 2010.

KAGAN M., *Is Truth in the Eye of the Beholder? Objective Credibility Assessment in Refugee Status Determination*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 2003, vol. 17.

LAUTERPACHT E., BETHLEHEM D., *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*, in FELLER E., TÜRK V., NICHOLSON F., *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003.

LENZERINI F., *Asilo e diritti umani*, Milano, Giuffrè, 2009.

LESAFFER R., *Vienna and the Abolition of the Slave Trade*, in Oxford University Press, 8 giugno 2015.

LIU G., *National Referral Mechanisms for Victims of Human Trafficking: Deficiencies and Future Development*, OIM, 2017.

MACKEY A., BARNES J., *Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims under the EU Qualification Directive, Judicial criteria and standards*, 2013.

MAJORINO P. (a cura di), *Cambiare tutto. L'Europa, l'Italia e l'immigrazione*, Milano, Laurana Editore, 2021.

MARCHEGIANI M., *La riforma del sistema comune europeo di asilo: verso una procedura comune e uno status uniforme?*, in *Diritto pubblico*, fascicolo 1/2020.

MARCONI I., *Protezione internazionale e valutazione di credibilità del richiedente*, in *Altalex.com*, 21 gennaio 2021.

MCDONALD D., *Credibility assessment in refugee status determination*, in *National Law School of India Review*, 2014, vol. 26 (2).

MICHELINI G., *I protocolli delle Nazioni Unite contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti: breve guida ragionata*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2002, vol. 1.

MILLBANK J., *'The Ring of Truth': A Case Study of Credibility Assessment in Particular Social Group Refugee Determinations*, in *International Journal of Refugee Law*, 2009, vol. 21.

MINNITI L., *L'eco dell'insegnamento di Carlo Verardi nell'esperienza del giudice dell'asilo*, in *Questione giustizia*, fascicolo 2/2019.

MORANDI N., BONETTI P. (a cura di), *Lo status di rifugiato. Scheda pratica*, in *Asgi.it*, 5 febbraio 2013.

MORGESE G., *La direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, fascicolo 2/2012.

NASCIMBENE B., *Asilo e statuto di rifugiato*, in AA. VV., *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, Jovene, 2010.

NASCIMBENE B., DI PASCALE A., *Riflessioni sul contrasto al traffico di persone nel diritto internazionale, comunitario e nazionale*, in PALMISANO G. (a cura di), *Il contrasto al traffico di migranti: nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano, Giuffrè, 2008.

NASCIMBENE B., *Il diritto di asilo. Gli standards di tutela dell'Unione europea e il confronto con gli standards internazionali*, in ROSSI L. S. (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, Napoli, 2011.

NASCIMBENE B., *Lo straniero nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2013.

NICODEMI F., *L'identificazione delle vittime di tratta e i confini per il riconoscimento delle diverse forme di protezione. Note a margine dell'ordinanza della Corte di Cassazione n. 30402/21*, in *Questione giustizia*, 24 dicembre 2021.

NICODEMI F., *Le vittime della tratta di persone nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Quali misure per un efficace coordinamento tra i sistemi di protezione e di assistenza?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017, vol. 1.

NICOLOSI S., *F.G. v Sweden: fine-tuning the risk assessment in asylum claims*, in *Strasbourg Observers*, 4 aprile 2016.

NOLL G., *Proof, Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures*, Leida, Martinus Nijhoff, 2005.

OHCHR, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, 2002.

OUALD-CHAIB S., *R.C. v. Sweden: the burden of proof in asylum cases*, in Strasbourg Observers, 12 aprile 2010.

PARISI F., *Il contrasto al traffico di esseri umani fra modelli normativi e risultati applicativi*, in Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, 2016, vol. 4.

PEDRAZZI M. , *Il diritto di asilo nell'ordinamento internazionale agli albori del terzo millennio*, in ZAGATO L. (a cura di), *Verso una disciplina comune del diritto d'asilo*, Padova, CEDAM, 2006.

POLI C. C., *Il nuovo patto UE sulla migrazione e l'asilo: cambiare tutto perché nulla cambi*, in Melting Pot Europa, 7 dicembre 2020.

ROMANELLO V., *America Centrale, l'impatto della pandemia sul traffico e la tratta di esseri umani: i minori a rischio nel sud del Messico*, in Repubblica.it, 14 aprile 2021.

ROSI E., *La tratta di esseri umani e il traffico di migranti. Strumenti internazionali*, in Cassazione penale, fascicolo 6/2001.

ROUSSEAU C. et al., *The Complexity of Determining Refugeehood: A Multidisciplinary Analysis of the Decision-making Process of the Canadian Immigration and Refugee Board*, in Journal of Refugee Studies, 2002, vol. 15 (1).

SAITO K., *Research Paper No. 149, International protection for trafficked persons and those who fear being trafficked*, UNHCR, dicembre 2007.

SALERNO F., *Evoluzione e determinatezza del divieto di tratta nel diritto penale internazionale ed italiano*, in Studi in onore di Gaetano Arangio Ruiz, Napoli, 2004, vol. 3.

SALERNO F., *L'obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, in FAVILLI C. (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto d'asilo*, Milano, CEDAM, 2011.

SANTORO E., *Asilo e tratta: il tango delle protezioni*, in *Questione giustizia*, fascicolo 2/2018.

SAULLE M. R., *Lezioni di organizzazione internazionale, Volume II, Le organizzazioni internazionali e i diritti umani, Seconda edizione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2003.

SILVESTRI G., *Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale*, in *Asgi.it*, 30 ottobre 2018.

SIMONI A., “*Canovacci ricorrenti*”? *Narrazioni dei migranti e linguaggio dei giudici*, in *Questione giustizia*, 16 gennaio 2020.

SINAGRA A., BARGIACCHI P., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 520.

SORGONI B., *Storie dati e prove. Il ruolo della credibilità nelle narrazioni di richiesta di asilo*, in *Parolechiave*, 2011, vol. 46.

THOMAS R., *Assessing the Credibility of Asylum Claims: EU and UK Approaches Examined*, in *European Journal of Migration and Law*, 2006, vol. 8.

THYM D., HAILBRONNER K. (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary, Second edition*, Monaco, C. H. Beck, 2016.

UDINA M., *L'asilo politico territoriale nel diritto internazionale e secondo la Costituzione italiana*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1967, vol. 3.

UNHCR, *Asylum Processes, Fair and Efficient Asylum Procedures*, maggio 2001.

UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 7 maggio 2002.

UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 2: “Membership of a particular social group” within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 7 maggio 2002.

UNHCR, *Guidelines on international protection No. 7: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked*, 7 aprile 2006.

UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity, within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 23 ottobre 2012.

UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Ginevra, 2019.

UNHCR, *L'1 per cento della popolazione mondiale è in fuga secondo il rapporto annuale dell'UNHCR Global Trends*, UNHCR, 18 giugno 2020.

UNHCR, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral, Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, 2020.

UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate*, 26 agosto 2020.

UNHCR, *UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement*, novembre 1997.

VENTUROLI M., *La Direttiva 2011/36/UE: uno strumento «completo» per contrastare la tratta degli esseri umani*, in FORLATI S., (a cura di), *La lotta alla tratta di esseri umani: fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Napoli, Jovene, 2013.

VETTORI C., *Le origini del fenomeno e il quadro normativo globale: il traffico internazionale degli esseri umani*, in ADIR, 2014.

ZAGREBELSKY V., CHENAL R., TOMASI L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, Il mulino, 2019.

ZORZELLA N., *Il ruolo dell'avvocato nel processo di protezione internazionale*, in *Questione giustizia*, fascicolo 3/2021.

ALTRI DOCUMENTI

COMITATO ESECUTIVO DELL'UNHCR, conclusioni: *Non-Refoulement*, No. 6 (XXVIII), 1977; *Determination of Refugee Status*, No. 8 (XXVIII), 1977; *Problems of Extradition Affecting Refugees*, No. 17 (XXXI), 1980; *General Conclusion on International Protection*, No. 25 (XXXIII), 1982; *General Conclusion on International Protection*, No. 65 (XLII), 1991; *General Conclusion on International Protection*, No. 71 (XLIV), 1993; *Internally Displaced Persons*, No. 75 (XLV), 1994; *General*, No. 81 (XLVIII), 1997; *Safeguarding Asylum*, No. 82 (XLVIII), 1997; *International Protection*, No. 85 (XLIX), 1998; *General Conclusion on International Protection*, No. 99 (LV), 2004; *Conclusion on the Provision on International Protection Including Through Complementary Forms of Protection*, No. 103 (LVI), 2005.

COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021-2025*, COM/2021/171, Bruxelles, 14 aprile 2021.

COMMISSIONE EUROPEA, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Third report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2020) as required under Article 20 of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, COM/2020/661, Bruxelles, 20 ottobre 2020.

CONSIGLIO D'EUROPA, *Treaty Series, n. 197, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, Varsavia, 2005.

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA, Direzione centrale della polizia criminale, Servizio analisi criminale, *La tratta degli esseri umani in Italia. Focus*, Roma, marzo 2021.

EASO, *Country Guidance: Afghanistan. Common analysis and guidance note*, novembre 2021.

EASO, *Practical Guide: Evidence Assessment*, in *EASO Practical Guides Series*, marzo 2015.

ENM, *Synthesis Report. Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures*, marzo 2014.

EUROPOL, *Beyond the pandemic, How COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU*, 6 dicembre 2021

GIOVANNETTI M. (a cura di), *Position paper, Vittime di tratta e richiedenti/titolari di protezione internazionale*, Progetto NOTRATTA, Osservatorio nazionale sulla tratta tra i rifugiati e richiedenti asilo: formazione, strumenti e campagna di sensibilizzazione.

GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy*, GRETA/2018/28, 25 gennaio 2019.

HUMAN RIGHTS COUNCIL, Forty-second session, *Current and emerging forms of slavery, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*, A/HRC/42/44, 25 luglio 2019.

ICAT, *Trafficking in persons and refugee status*, Issue Brief, 2017.

ILO, *Operational indicators of trafficking in human beings, Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission*, settembre 2009.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA-DIREZIONE GENERALE DI STATISTICA E ANALISI ORGANIZZATIVA, *La tratta degli esseri umani. Indagine statistica su un campione rappresentativo di fascicoli definiti con sentenza relativamente ai reati ex art. 600, 601 e 602 del codice penale*, settembre 2015.

OHCHR, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, E/2002/68/Add, 20 maggio 2002.

OIM, *La tratta di esseri umani attraverso la rotta del mediterraneo centrale: dati, storie e informazioni raccolte dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni*, Ginevra, 22 dicembre 2017.

OIM, *Rapporto sulle vittime di tratta nell'ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare aprile 2014-ottobre 2015*, 2015.

OSCE, *Guiding Principles on Human Rights in the Return of Trafficked Persons*, Varsavia, 2014.

PARLAMENTO EUROPEO, *Resolution on the exploitation of prostitution and the traffic in human beings*, GUCE C 120, 16 maggio 1989.

U.S. DEPARTMENT OF STATE, *2021 Trafficking in Persons Report*, giugno 2021.

UKBA, *Asylum Instructions, Considering Asylum claims and Assessing Credibility*, 6 gennaio 2015.

UNHCR, *Global Consultations on International Protection. Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, EC/GC/01/12, 31 maggio 2001.

UNHCR, IOM, *Framework document on developing standard operating procedures to facilitate the identification and protection of victims of trafficking*, giugno 2020.

UNHCR, *Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee*, 1° settembre 2005.

UNODC, *Global report on trafficking in persons*, 2020.

UNODC, *Human trafficking indicators*, gennaio 2014.

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

CGUE, sent. 11 ottobre 2006, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, causa C-601/14.

CGUE, sent. 29 novembre 2007, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, causa C-112/07.

CGUE, sent. 18 dicembre 2008, *Sopropé*, causa C 349/07.

CGUE, sent. 17 febbraio 2009, *Elgafaji*, causa C-465/07.

CGUE, sent. 2 marzo 2010, *Abdulla*, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08.

CGUE, sent. 17 giugno 2010, *Bolbol*, causa C-31/09.

CGUE, sent. 9 novembre 2010, *B e D*, cause riunite C-57/09 e C-101/09.

CGUE, sent. 5 settembre 2012, *Y, Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11.

CGUE, sent. 22 novembre 2012, *M. M.*, causa C-277/11.

CGUE, sent. 22 novembre 2012, *M.*, causa C-277/11.

CGUE, sent. 10 settembre 2013, *G., R.*, causa C-383/13 PPU.

CGUE, sent. 7 novembre 2013, *X, Y, Z*, cause riunite da C-199/12 a C-201/12.

CGUE, sent. 30 gennaio 2014, *Diakité*, causa C-285/2012.

CGUE, sent. 5 novembre 2014, *Mukarubega*, causa C-166/13.

CGUE, sent. 2 dicembre 2014, *A, B, C*, cause riunite dalla C-148/13 alla C-150/13.

CGUE, sent. 11 dicembre 2014, *Boudjlida*, causa C-249/13.

CGUE, sent. 18 dicembre 2014, *M'Bodj*, causa C-542/13.

CGUE, sent. 26 febbraio 2015, *Shepherd*, causa C-472/13.

CGUE, sent. 24 giugno 2015, *H.T.*, C-373/13.

CGUE, sent. 1° marzo 2016, *Alo, Osso*, cause riunite C-443/14 e C-444/14.

CGUE, sent. 9 febbraio 2017, *M.*, causa C-560/14.

CGUE, sent. 26 luglio 2017, *Sacko*, causa C-348/16.

CGUE, sent. 25 gennaio 2018, *F.*, causa C-473/16.

CGUE, sent. 12 aprile 2018, *A., S.*, causa C-550/16.

CGUE, sent. 25 luglio 2018, *Alheto*, causa C-585/16.

CGUE, sent. 26 settembre 2018, *X*, causa C-175/17.

CGUE, sent. 26 settembre 2018, *X, Y*, causa C-180/17.

CGUE, sent. 4 ottobre 2018, *Ahmedbekova*, causa C-652/16.

CGUE, sent. 14 maggio 2019, *M, X, X*, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Corte EDU, sent. 7 luglio 1989, *Soering v. the United Kingdom*, n. 14038/88.

Corte EDU, sent. 20 marzo 1991, *Cruz Varas v. Sweden*, n. 15576/89.

Corte EDU, sent. 15 novembre 1996, *Chahal v. The United Kingdom*, n. 22414/93.

Corte EDU, sent. 16 dicembre 1997, *Raninen v. Finland*, n. 20972/92.

Corte EDU, sent. 19 febbraio 1998, *Bahaddar v. the Netherlands*, n. 25894/94.

Corte EDU, sent. 28 luglio 1999, *Selmouni c. Francia*, n. 25803/94.

Corte EDU, sent. 28 marzo 2000, *Mahmut Kaya v. Turkey*, n. 22535/93.

Corte EDU, sent. 6 aprile 2000, *Labita v. Italy*, n. 26772/95.

Corte EDU, sent. 11 luglio 2000, *Jabari v. Turkey*, n. 40035/98.

Corte EDU, sent. del 1° ottobre 2002, *Tekdemir v. The Netherlands*, nn. 46860/99 e 49823/99.

Corte EDU, sent. 12 aprile 2005, *Shamayev and others v. Georgia and Russia*, n. 36378/02.

Corte EDU, sent. 5 luglio 2005, *Said v. The Netherlands*, n. 2345/02.

Corte EDU, sent. 26 luglio 2005, *N. v. Finland*, n. 38885/02.

Corte EDU, sent. 17 gennaio 2006, *Bello v. Sweden*, n. 32213/04.

Corte EDU, sent. 11 luglio 2006, *Jalloh v. Germany*, n. 54810/00.

Corte EDU, sent. 18 ottobre 2006, *Üner V. The Netherlands*, n. 46410/99.

Corte EDU, sent. 26 luglio 2007, *Georgiev v. Bulgaria*, n. 61507/00.

Corte EDU, sent. 28 febbraio 2008, *Saadi v. Italy*, n. 37201/06.

Corte EDU, sent. 23 giugno 2008, *Maslov v. Austria*, n. 1638/03.

Corte EDU, sent. 17 luglio 2008, *NA. v. the United Kingdom*, n. 25904/07.

Corte EDU, sent. 20 gennaio 2009, *F.H. v. Switzerland*, n. 32621/06.

Corte EDU, sent. 9 marzo 2010, *R.C. v. Sweden*, n. 41827/07.

Corte EDU, sent. 10 maggio 2010, *Rantsev v. Cyprus and Russia*, n. 25965/04.

Corte EDU, sent. 20 luglio 2010, *N. v. Sweden*, n. 23505/09.

Corte EDU, sent. 28 settembre 2011, *Nunez v. Norway*, n. 55597/09.

Corte EDU, sent. 31 luglio 2012, *M. and others v. Italy and Bulgaria*, n. 40020/03.

Corte EDU, sent. 13 dicembre 2012, *El-Masri c. Macedonia*, n. 39630/09.

Corte EDU, sent. 29 gennaio 2013, *S.H.H. v. The United Kingdom*, n. 60367/10.

Corte EDU, sent. 5 settembre 2013, *I. v. Switzerland*, n. 61204/09.

Corte EDU, sent. 5 settembre 2013, *K.A.B. v. Sweden*, n. 886/11.

Corte EDU, sent. 18 novembre 2014, *M. A. v. Switzerland*, n. 52589/13.
Corte EDU, sent. 15 gennaio 2015, *A.A. v. France*, n. 18039/11.
Corte EDU, sent. 7 aprile 2015, *Cestaro v. Italy*, n. 6884/11.
Corte EDU, sent. 9 luglio 2015, *R.K. v. France*, n. 61264/11.
Corte EDU, sent. 23 agosto 2015, *J.K. and others v. Sweden*, n. 59166/12.
Corte EDU, sent. 10 settembre 2015, *R.H. v. Sweden*, n. 4601/14.
Corte EDU, sent. 28 settembre 2015, *Bouyid v. Belgium*, n. 23380/09.
Corte EDU, sent. 23 marzo 2016, *F.G. v. Sweden*, n. 43611/11.
Corte EDU, sent. 30 marzo 2017, *Chowdury and others v. Greece*, n. 21884/15.
Corte EDU, sent. 2 giugno 2020, *S.A v. The Netherlands*, n. 49773/15.
Corte EDU, sent. 7 settembre 2020, *A.S.N. and others v. The Netherlands*, nn. 68377/17 e 530/18.
Corte EDU, sent. 16 febbraio 2021, *V.C.L. and A.N. v. The United Kingdom*, nn. 77587/12 e 74603/12.

CORTE DI CASSAZIONE

Cass. civ. Sez. I, Sent., 15 dicembre 2009, n. 26253.
Cass. civ. Sez. VI, Ord., 24 settembre 2012, n. 16202.
Cass. civ. Sez. VI, 1 Ord., 4 aprile 2013, n. 8282.
Cass. civ. Sez. VI, 1 Ord., 24 ottobre 2013, n. 24064.
Cass. civ. Sez. VI, 1 Ord., 30 luglio 2015, n. 16201.
Cass. civ. Sez. VI, 1 Ord., 28 settembre 2015, n. 19197.
Cass. civ. Sez. VI, 1 Ord., 14 novembre 2017, n. 26921.
Cass. civ. Sez. I Ord., 24 maggio 2019, n. 14283.
Cass. civ. Sez. I Ord., 12 giugno 2019, n. 15794.
Cass. civ. Sez. I Ord., 7 agosto 2019, n. 21142.
Cass. civ. Sez. I Sent., 23 ottobre 2019, n. 27073.
Cass. civ. Sez. II Ord., 29 aprile 2020, n. 8367.
Cass. civ. Sez. III Ord., 12 maggio 2020, n. 8819.
Cass. civ. Sez. I Ord., 4 novembre 2020, n. 24573.
Cass. civ. Sez. I Ord., 16 dicembre 2020, n. 28780.
Cass. civ. Sez. lavoro, Ord., 04 gennaio 2021, n. 10.
Cass. civ. Sez. II, Ord., 27 gennaio 2021, n. 1750.

Cass. civ. Sez. I, Ord., 8 febbraio 2021, n. 2920.
Cass. civ. Sez. I, Ord., 4 marzo 2021, n. 6012.
Cass. civ. Sez. II, Ord., 5 marzo 2021, n. 6205.
Cass. civ. Sez. lavoro, Ord., 8 marzo 2021, n. 6306.
Cass. civ. Sez. II, Ord., 9 marzo 2021, n. 6440.
Cass. civ. Sez. I, Ord., 18 marzo 2021, n. 7731.
Cass. civ. Sez. II, Ord., 24 marzo 2021, n. 8277.
Cass. civ. Sez. I, Ord., 9 aprile 2021, n. 9451.
Cass. civ. Sez. lavoro, Ord., 28 aprile 2021, n. 11172.
Cass. civ. Sez. I, Ord., 29 aprile 2021, n. 11319.
Cass. civ. Sez. I, Ord., 30 giugno 2021, n. 18666.
Cass. civ. Sez. VI, 1, Ord., 5 novembre 2021, n. 32083.
Cass. civ. Sez. I, Ord., 29 dicembre 2021, n. 41863.
Cass. civ. Sez. lavoro, Ord. 10 gennaio 2022, n. 443.
Cass. civ. Sez. I, Ord., 12 gennaio 2022, n. 676.
Cass. civ. Sez. I, Ord., 12 gennaio 2022, n. 679.

CORTE D'APPELLO

Corte d'Appello di Trieste, Prima Sez. Civ., sentenza, camera di consiglio del 15 luglio 2019, RG n. 641/2018.

TRIBUNALE

Tribunale di Messina, Prima Sez. Civ., ordinanza, camera di consiglio del 14 luglio 2017, RG n. 316/2017.

Tribunale di Roma, Diciottesima Sez. Civ., decreto, camera di consiglio del 9 febbraio 2018, RG n. 62180/2018.

Tribunale di Messina, Prima Sez. Civ., ordinanza, camera di consiglio del 23 febbraio 2018, RG n. 4838/2017.

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 20 maggio 2019, RG n. 52511/2017.

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 4 settembre 2019, RG n. 22759/2018.

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 18 settembre 2019, RG n. 33470/2018.

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 10 febbraio 2020, RG n. 13247/2018.

Tribunale di Milano Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 3 giugno 2020, RG n. 54645/2018.

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 29 giugno 2020, RG n. 22923/2018.

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 13 luglio 2020, RG n. 13480/2018.

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 16 settembre 2020, RG n. 11362/2018.

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 30 novembre 2020, RG n. 45545/2018.

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 10 marzo 2021, RG n. 7004/2020.

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 15 marzo 2021, RG n. 45934/2018.

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 12 aprile 2021, RG n. 31056/2018.

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 12 maggio 2021, RG n. 936/2019).

(Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 5 luglio 2021, RG n. 51017/2018).

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 22 settembre 2021, RG n. 59054/2018.

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio del 6 ottobre 2021, RG n. 51269/2018).

Tribunale di Milano, Sez. Spec. Immigrazione, decreto, camera di consiglio dell'8 novembre 2021, RG n. 59035/2018.

RINGRAZIAMENTI

Il primo e più grande grazie lo devo a me stessa. Mi ringrazio per non aver mai mollato, nonostante le innumerevoli volte in cui avrei voluto farlo. Mi ringrazio per aver accolto, a volte con fatica, le sfide che la vita mi ha messo davanti. Mi ringrazio per essere stata in grado di ascoltarmi e di non pretendere troppo dalla mia mente e dal mio corpo. Mi ringrazio, infine, per essere maturata in tutti questi anni e per essere diventata consapevole del fatto che il meglio – e anche il peggio – devono ancora venire e che 26 anni non sono che un numero, all'interno di una vita che è ancora tutta da vivere.

Dopo essermi dedicata a me stessa, desidero ringraziare le due persone che hanno reso possibile la stesura di questo elaborato. In particolare, mi riferisco alla professoressa Alessia Di Pascale e alla Presidente della Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea del Tribunale di Milano, Laura Sara Tragni. È merito di quello che mi avete trasmesso, forse inconsapevolmente, se la passione che nutro per questa materia è diventata il mio progetto per il futuro. Ringrazio, in particolare, la professoressa Di Pascale per aver manifestato tutto il suo enorme entusiasmo non solo per la materia, ma anche per l'insegnamento e per i suoi studenti, me compresa. Ringrazio, invece, la Presidente Laura Sara Tragni per avermi mostrato da vicino la giustizia che funziona e per avermi convinta di quanto questo mondo mi appartenga. I Suoi insegnamenti sono ciò che di più prezioso porto con me dopo l'esperienza in Tribunale.

Un sentito grazie deve andare, inoltre, alle mie Birti, Caro, Chiara e Lalla (in ordine alfabetico per non offendere nessuno) che da una vita mi permettono di andare avanti, senza le quali non ce l'avrei mai fatta e non sarei chi sono oggi, davvero. Sapete già il bene che vi voglio e quanto siete essenziali per me.

Ringrazio anche tutti gli altri amici di una vita, lontani e vicini, chi c'è stato, c'è e ci sarà, ma anche chi è stato solo di passaggio per qualche momento e chi è arrivato da poco.

Non me ne vogliano tutti coloro che ho citato sino ad ora, me compresa, se i ringraziamenti più importanti li dedico alla mia famiglia.

Il primo grazie va a mio Nonno Carlo, capitano della mia vita da sempre. Grazie per ogni singolo momento solo nostro, per essere stato al mio fianco continuamente e per avermi insegnato come vivere la vita. Sei e sarai per sempre la bussola che mi indicherà la rotta da seguire anche nelle notti più tette.

Grazie a mia Zia Titti, per avermi spesso rimesso sui binari giusti della vita, insegnandomi cosa sono l'amore e la bontà. Anche grazie a lei ho imparato a tendere sempre una mano verso il prossimo, senza riserva alcuna.

Grazie anche a mia Nonna Lina, che da sempre mi sprona a dare di più. Grazie a mio Nonno Sergio e mia Zia Liliana, che sono sempre con noi.

Grazie alle mie meravigliose Zie Alessandra e Chiara (sempre in ordine alfabetico) per avermi capita, seguita, spronata e supportata in questo percorso faticoso.

Ringrazio Paola, Zio Alessandro e Zia Paola, Zio Mark e Zio Gianni e i miei cugini, lontani ma vicini, Emily e Roland per aver dato ognuno il proprio contributo in questo percorso.

Un grazie più speciale degli altri va a te, Nonna Anna. Ti sento sempre in ogni cosa che faccio, ma non nego che ti avrei voluta al mio fianco fisicamente per goderci la vita un po' di più insieme: quante cose ci siamo perse. Ti amerò per sempre e vivrai sempre in me. Spero di averti resa un pochino orgogliosa della tua nipotina, ovunque tu sia.

Infine, ringrazio mio Papà Fabio e mia Sorella Maria, due anime che s'assomigliano e che nonostante il loro modo di fare "*silenzioso*" mi hanno accompagnata in ogni tappa della vita, insegnandomi tanto, soprattutto a non arrendermi mai.

Rimani tu, per ultima, la luce della mia vita, la mia Mamma Caterina. Grazie per il tuo amore, il più genuino che io conosca, il tuo tempo, la tua grinta, la tua passione, i tuoi consigli, la tua dedizione, ma anche i tuoi rimproveri e le tue disapprovazioni. Non ti stanchi mai, ci sei sempre stata, anche se a modo tuo. Mi hai permesso di diventare chi sono, trasmettendomi tutto il tuo amore nei miei confronti e, per questo, ti devo e ti dovrò sempre tutto. È grazie specialmente a te se ho capito quanto sia importante aiutare gli altri, anche quando non si ha alcun mezzo. Spero di poterti rendere orgogliosa sempre e di poter ricambiare, prima o poi, tutto quello che mi hai dato.