

# Le informazioni sui paesi di origine nella procedura di asilo

La qualità come requisito di legge nell'UE

di

**Gábor Gyulai**



Cofinanziato dal Fondo  
Europeo per i Rifugiati

**Edizione aggiornata – 2011**

# **Le informazioni sui paesi di origine nella procedura di asilo – La qualità come requisito di legge nell'UE**

Edizione aggiornata – 2011

di

**Gábor Gyulai**



*“[...] è necessario attenersi alle seguenti regole quando si utilizzano le informazioni sui paesi di origine. Le COI devono essere il più possibile (1) pertinenti, (2) attendibili ed equilibrate, (3) attuali e confermate da diverse fonti e (4) trasparenti e tracciabili (cfr. Criteria for dealing with COI in asylum procedure in: GYULAI, G., Country Information in Asylum Procedures: Quality as a Legal Requirement in the EU, Budapest, 2007).”*

*Sentenza 5 Azs 55/2008-71 del 31 luglio 2008  
della Suprema corte amministrativa ceca*

Copyright © 2011 del Comitato Helsinki Ungherese. Tutti i diritti riservati.

Questo rapporto, così come anche parti di esso, possono essere distribuiti e riprodotti senza alcun formale permesso ai fini di ricerca non commerciale, studio privato e giornalistici a condizione che venga correttamente citato l'autore e i detentori dei diritti di copyright.

Questo rapporto rispecchia la situazione esistente al 30 giugno 2011.

Le opinioni espresse in questa pubblicazione sono quelle del Comitato Helsinki Ungherese e non rispecchiano necessariamente quelle dei ricercatori che hanno contribuito a questo studio, degli altri partner del progetto o della Commissione Europea.

Questo rapporto è stato elaborato nell'ambito del progetto "Le COI nella Pratica Giudiziaria". Il Comitato Helsinki Ungherese ha guidato il progetto, i cui partner sono stati la Rappresentanza Regionale dell'UNHCR per l'Europa Centrale, l'IARLJ, la Corte Nazionale Francese per l'Asilo (CNDA), la Croce Rossa Austriaca / ACCORD, il Centro Irlandese di Documentazione sui Rifugiati e l'Accademia Giudiziaria della Repubblica Ceca.

Il progetto è stato cofinanziato dalla Commissione Europea, dalla Croce Rossa Austriaca e dall'UNHCR.



*Scritto da*  
Gábor Gyulai

ISBN 978-963-89380-7-7

Tradotto in italiano da Pietro Tesoriero  
Correzione di bozze in Italiano: Clara Fringuello  
Design, layout e stampa: Judit Kovács | Createch S.R.L.

*Pubblicato da*  
Comitato Helsinki Ungherese  
Bajcsy-Zsilinszky út 36–38.  
H-1054 Budapest, Ungheria  
[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

# Indice

Sintesi.....	7
<b>I. Introduzione.....</b>	<b>11</b>
<b>II. Metodologia .....</b>	<b>13</b>
II.1 Obiettivo .....	13
II.2 Metodologia di ricerca .....	13
<b>III. Sistemi di standard di qualità delle COI in Europa.....</b>	<b>15</b>
III.1 UNHCR .....	15
III.2 ACCORD e il COI Training Network.....	16
III.3 IARLJ .....	17
III.4 Linee guida dell'UE .....	18
III.5 Sintesi.....	19
<b>IV. Le fonti dei criteri giuridici .....</b>	<b>20</b>
IV.1 Legislazione .....	20
IV.2 Giurisprudenza .....	21
<b>V. Standard di base: L'uso obbligatorio delle COI .....</b>	<b>23</b>
V.1 Legislazione .....	23
V.2 Giurisprudenza .....	25
V.3 Sintesi.....	30
<b>VI. Standard 1: Pertinenza giuridica delle COI.....</b>	<b>32</b>
VI.1 Linee guida relative alla pertinenza giuridica delle COI.....	32
VI.1.1 Legislazione .....	32
VI.1.2 Giurisprudenza .....	33
VI.2 Valutazione su base individuale .....	34
VI.2.1 Legislazione .....	34
VI.2.2 Giurisprudenza .....	35
VI.3 Valutazione obbligatoria delle prassi giuridiche "effettive" .....	38
VI.3.1 Legislazione .....	38
VI.3.2 Giurisprudenza .....	39
VI.4 Sintesi.....	40

<b>VII. Standard 2: Attendibilità ed equilibrio delle fonti</b> .....	41
VII.1 Obiettività e imparzialità .....	41
VII.1.1 Legislazione .....	41
VII.1.2 Giurisprudenza.....	42
VII.2 Pluralità delle fonti .....	43
VII.2.1 Legislazione .....	43
VII.2.2 Giurisprudenza.....	44
VII.3 Linee guida relative alla selezione e alla valutazione delle fonti .....	47
VII.3.1 Legislazione .....	47
VII.3.2 Giurisprudenza.....	48
VII.4 Sintesi.....	53
<b>VIII. Standard 3: Accuratezza della ricerca e selezione di informazioni aggiornate</b> ...	54
VIII.1 Ottenere informazioni obiettive, imparziali e accurate .....	54
VIII.1.1 Legislazione .....	54
VIII.1.2 Giurisprudenza.....	55
VIII.2 Attualità delle informazioni .....	57
VIII.2.1 Legislazione .....	57
VIII.2.2 Giurisprudenza.....	58
VIII.3 Sintesi.....	61
<b>IX. Standard 4: Gestione trasparente delle informazioni</b> .....	62
IX.1 Legislazione .....	63
IX.2 Giurisprudenza .....	64
IX.3 Sintesi.....	68
<b>Lista dei contributi</b> .....	70
<b>Allegato</b> .....	73

# Sintesi

Negli ultimi anni le informazioni sui paesi d'origine (COI) sono diventate uno dei temi principali nell'agenda europea sull'asilo, in parte quale conseguenza dell'enorme progresso delle tecnologie informatiche. Lungi dall'essere meramente integrative come negli anni novanta, l'importanza fondamentale delle COI quali prove oggettive sempre disponibili è ampiamente riconosciuta da tutti gli attori del settore. L'UNHCR, le organizzazioni non governative, i giudici e le autorità amministrative competenti in materia di asilo hanno tutti elaborato linee guida che riassumono i principali standard qualitativi e i requisiti riguardanti le COI. Inoltre, gli standard professionali si sono progressivamente radicati nella legislazione nazionale e comunitaria in materia d'asilo, nonché nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e dei tribunali nazionali.

Questo studio vuole far luce sul modo in cui standard di qualità sostanziali relativi alla ricerca e alla valutazione delle COI si presentano nel sistema attuale quali disposizioni vincolanti, sia sotto forma di disposizioni di legge sia come prassi giudiziarie di riferimento. Come tale, lo studio intende fornire uno strumento e una serie di esempi concreti per responsabili politici, formatori, avvocati e giudici attivi in questo campo. I quattro standard selezionati per la costruzione del presente rapporto sono stati stabiliti tramite la prassi dal Centro austriaco per la ricerca e la documentazione sui paesi di origine e l'asilo (ACCORD) e, a livello europeo, dalla "Rete COI".

Questa è la seconda edizione aggiornata di una pubblicazione del 2007, avente il medesimo titolo. Rispetto alla prima edizione importanti cambiamenti hanno avuto luogo nella legislazione di alcuni Paesi e l'uso delle COI come elemento di prova si è ormai ampiamente affermato quale componente indispensabile nelle decisioni in materia di asilo. Inoltre, un elevato numero di recenti sentenze ha contribuito alla ulteriore affermazione degli standard di qualità delle COI quali importanti criteri giuridici.

## 1. Pertinenza

Standard: le COI devono essere strettamente collegate alla sostanza giuridica di una domanda di asilo (cioè la paura di essere perseguitato/il rischio di subire un danno grave e la mancanza di protezione) e devono oggettivamente riflettere (confermare o smentire) i fatti importanti collegati alla domanda.

Principali risultati: la pertinenza giuridica, quale standard di qualità delle COI, non è sufficientemente riflessa nella legislazione europea e nazionale e nella giurisprudenza in materia di asilo. Allo stesso tempo la Direttiva Qualifiche stabilisce due criteri che possono essere strettamente collegati a questo standard: l'analisi su base individuale delle domande e la valutazione delle prassi legali effettive invece della mera consultazione della legge vigente nei paesi di origine. Entrambi questi standard vincolanti sono ora parte della giurisprudenza di alcuni importanti tribunali europei che si occupano di asilo. Tuttavia, il riferimento all'esame su base individuale è significativamente più frequente

rispetto al secondo criterio e, in alcune occasioni, è addirittura esplicitamente collegato a una valutazione su base individuale delle COI (in contrasto con l'uso di COI generali e non legate al caso specifico). Questi principi di base possono contribuire efficacemente a una migliore interpretazione delle COI giuridicamente pertinenti nei paesi in cui questi due standard non sono ancora stati ampiamente discussi e chiariti nella prassi legale.

La legislazione ungherese e austriaca in materia di asilo, insieme con la giurisprudenza polacca e ceca in materia, possono essere indicate come buone prassi a livello europeo poiché propongono una definizione chiara e concisa di pertinenza giuridica in materia di informazione sui paesi, in linea gli standard professionali già esistenti.

## 2. Attendibilità ed equilibrio

Standard: data l'inevitabile parzialità delle fonti, le COI devono basarsi su una varietà di fonti, tenendo conto del loro contesto politico e ideologico, così come dei limiti, della metodologia e delle intenzioni alla base della loro pubblicazione.

Principali risultati: il criterio circa l'utilizzo di fonti sulle COI attendibili ed equilibrate nelle procedure di asilo è ormai stabilmente presente sia nella legislazione sia nella giurisprudenza della UE. La sua concreta e principale manifestazione risiede nell'obbligo di utilizzare una pluralità di fonti, come previsto dalla Direttiva Procedure cui fa eco la Corte EDU e la giurisprudenza dei tribunali di alto grado. La maggior parte della giurisprudenza si rifiuta di stabilire un "ordine di preferenza" tra i diversi tipi di fonti. La Corte EDU, così come alcuni tribunali nazionali ha recentemente stabilito norme per la loro valutazione. Dalla ricerca, inoltre, emerge che negli ultimi anni un certo numero di tribunali nazionali è diventato più attento anche in relazione alle fonti "ufficiali" (Stato, UE) e un cauto controllo delle fonti stia gradualmente diventando uno standard generale, in contrapposizione a un'accettazione automatica di tali informazioni.

## 3. Accuratezza e attualità

Standard: le COI devono essere ottenute e corroborate da una varietà di fonti, facendo molta attenzione a rilevare e filtrare le informazioni pertinenti e aggiornate tra le fonti scelte e a non distorcerne il contenuto.

Principali risultati: questo standard metodologico è gradualmente emerso tanto nella legislazione quanto nella giurisprudenza degli Stati membri dell'UE. Essendo più "tecnico" rispetto alla pertinenza e all'affidabilità, la portata di questo standard è generalmente limitata ai requisiti generali (ad esempio "precise e aggiornate informazioni" come stabilito dalla Direttiva Procedure), piuttosto che costituire un concreto riferimento metodologico. Un numero sempre crescente di decisioni dei tribunali dei Paesi europei fa riferimento al "taglio" pretestuoso dei rapporti sui paesi d'origine o all'ingiustificata "preferenza" di alcuni testi a scapito di altri, quali motivi per l'annullamento delle decisioni dei tribunali di grado inferiore.

L'attualità è un elemento chiave dell'accuratezza, ed è considerata sia dalla Direttiva Qualifiche sia dalla Corte EDU come prerequisito per la valutazione dei fatti legati

al paese d'origine "al momento dell'adozione di una decisione". I tribunali nazionali fanno ampio riferimento all'obbligo di utilizzare COI aggiornate in materia di asilo nel procedimento decisionale. Nella prassi di alcuni tribunali amministrativi questo requisito prevale e completa il mero obbligo di verificare la legalità delle decisioni amministrative, indicando una tendenza secondo la quale i tribunali dovrebbero produrre, o quantomeno aggiornare, i materiali sulle COI.

#### **4. Trasparenza e verificabilità**

Standard: dato il loro ruolo decisivo di prova, le COI devono essere – come principio generale – rese disponibili a tutte le parti coinvolte nella determinazione dello status di rifugiato, principalmente mediante l'utilizzo di un metodo trasparente di citazione delle stesse. Le fonti originali e i rapporti dovrebbero pertanto essere accessibili e il loro contenuto e significato non dovrebbe essere distorto nella parafrasi o nella traduzione.

Principali risultati: un sistema trasparente di elaborazione e riferimento alle informazioni sui paesi d'origine nelle decisioni e nei fascicoli è diventato uno standard ampiamente supportato e riconosciuto tra i professionisti che si occupano di COI. Nel frattempo, gli Stati membri dell'UE non hanno né elaborato una posizione comune su regole e sistemi di riferimento, né hanno stabilito standard comuni in materia di trasparenza delle informazioni nelle procedure d'asilo. La Direttiva Procedure, tuttavia, elenca alcuni importanti requisiti di base (come la motivazione di fatto e di diritto delle decisioni in materia di asilo e l'accesso dei difensori alle informazioni contenute nel fascicolo dei loro clienti, se possono costituire oggetto di esame da parte delle autorità di appello).

Andando ben oltre i legislatori, i tribunali di alto grado di diversi Stati membri hanno stabilito standard certi e precisi a questo proposito. La giurisprudenza sottolinea spesso il diritto dei richiedenti asilo di conoscere e contestare i materiali sulle COI utilizzati per adottare una decisione in relazione alla loro richiesta. Anche i tribunali sembrano interpretare la trasparenza delle COI (che sono spesso prove decisive) come preconditione per un esame della domanda di asilo valido ed efficace. Sulla base di chiari standard definiti nella giurisprudenza di un elevato numero di Stati membri della UE, tutti gli attori del procedimento decisionale in materia di asilo sono incoraggiati ad adottare questi standard nella prossima fase relativa alla costituzione di un Sistema europeo comune di asilo.



# I. Introduzione

“COI” è uno degli oscuri acronimi frequentemente utilizzati da coloro che lavorano nel campo del diritto d’asilo. Il suo significato – informazioni sui paesi d’origine – come pure la sua importanza sono notevolmente cambiati negli ultimi anni.

Le COI sono sempre state considerate adatte a fornire “elementi oggettivi” o mezzi di prova nella determinazione dello status di rifugiato e come tale la loro importanza non è mai stata messa in discussione. Tuttavia, non molto tempo fa, le COI erano ancora ritenute un elemento “di poco conto”, collegate, ma allo stesso tempo secondarie, rispetto alle “vere” questioni del diritto di asilo. Condurre ricerche sulle COI significava nulla di più che consultare i pochi rapporti sui diritti umani disponibili in formato cartaceo, spesso risalenti a molti anni prima.

Dalla fine degli anni Novanta a oggi, il valore di prova delle COI nella determinazione dello status di rifugiato è cambiato per una serie di motivi. Grazie al **progresso delle tecnologie informatiche** e alla diffusione in tutto il mondo di internet, migliaia di rapporti e notizie sono disponibili e a portata di clic. E’ possibile trovare informazioni dettagliate persino su un fatto accaduto il giorno prima in una località remota. Grazie a internet crescono molto le opportunità di utilizzare le COI come prove concrete nella determinazione dello status di rifugiato e ciò consente alle autorità di poter controllare in modo molto più dettagliato rispetto al passato le dichiarazioni dei richiedenti asilo.

Non sorprende, quindi, che **l’interesse verso le COI sia notevolmente aumentato** negli ultimi dieci anni. Non sono più considerate come un’interessante questione collaterale al diritto di asilo. Le COI sono ora all’ordine del giorno nel dibattito europeo sull’asilo. Il Programma dell’Aia del 2005,<sup>1</sup> che ha delineato il futuro dei sistemi d’asilo in Europa, pone particolare enfasi sulla cooperazione tra gli Stati membri dell’Unione Europea (EU) e fa esplicito riferimento al “procedere congiuntamente alla raccolta, alla valutazione e all’utilizzo di informazioni sui paesi di origine”. Linee guida sulle COI sono state preparate dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), dalla Croce Rossa Austriaca/ACCORD insieme alla rete COI Training Network, dalla Associazione Internazionale dei Giudici del Diritto del Rifugiato (IARLJ) e dalle autorità che si occupano di asilo degli Stati membri dell’UE. Il Curriculum europeo comune in materia di asilo (EAC)<sup>2</sup> dedica un intero modulo alla ricerca e all’utilizzo delle informazioni sui paesi d’origine e il numero di pubblicazioni che si occupa di questo tema si è moltiplicato dai tempi della prima pubblicazione di questo studio, avvenuta nel 2007. La raccolta e la preparazione delle COI è inoltre uno dei compiti principali dell’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO).<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Programma dell’Aia: Rafforzamento della Libertà, della Sicurezza e della Giustizia nell’Unione Europea, 2005/c 53/01.

<sup>2</sup> <http://www.asylum-curriculum.eu/>.

<sup>3</sup> Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che istituisce l’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo.

Dato che la ricerca sulle COI è diventata un compito più complesso e la necessità di questo servizio è aumentata rapidamente, essa è diventata **una professione autonoma**, invece che un'attività complementare esercitata dagli stessi avvocati e giudici. Negli ultimi dieci anni, praticamente tutte le agenzie europee operanti nel settore dell'asilo hanno istituito un'unità dedicata alla ricerca sulle COI e così hanno fatto anche tante organizzazioni non governative e alcuni tribunali.<sup>4</sup> Inoltre, il numero di seminari e incontri dedicati esclusivamente a questo tema è cresciuto anno dopo anno.

Questo cambiamento di ruolo e l'accresciuta importanza delle COI hanno generato una richiesta più alta di **standard qualitativi**. Essendo un elemento decisivo nella maggior parte dei casi di asilo, vengono richieste regole certe rispetto alla ricerca, alla documentazione e all'utilizzo, al fine di evitare decisioni ingiustificate sulla base di COI insufficienti o errate che possono persino generare dei casi di *refoulement*. Di conseguenza, tutti gli attori principali nel campo dell'asilo in Europa hanno stabilito degli standard di qualità strutturati, sul cui contenuto si riscontra un accordo generale – circostanza che raramente si verifica nello spesso controverso settore del diritto d'asilo.

In ultimo, questi standard di qualità sembrano infiltrarsi nella legislazione comunitaria e nazionale e nella giurisprudenza in materia d'asilo e quindi sempre più frequentemente **assumono la forma di requisiti di legge**, invece di essere relegati alla condizione di semplici linee guida o buone prassi. Questo studio si propone di tracciare un quadro completo dei criteri giuridici rilevanti per gli standard di qualità delle COI nella UE, con l'obiettivo di aiutare gli operatori del diritto, gli esperti di diritto di asilo e, in particolare, i giudici ad applicare in modo efficace queste norme e possibilmente, in un prossimo futuro, a migliorarle.

La presente pubblicazione è una **versione aggiornata** dello studio apparso con lo stesso titolo nel 2007 e copre tutti gli sviluppi della legislazione e della giurisprudenza verificatisi da allora a oggi. La prima edizione di questa pubblicazione ha ricevuto grande attenzione a tutti i livelli della comunità che si occupa di diritto d'asilo europeo e ha contribuito al rafforzamento degli standard di qualità delle COI in vari Stati membri dell'UE. L'eccezionale attenzione, i riscontri positivi ricevuti da numerosi paesi e la rapida evoluzione della situazione sono i motivi alla base dell'elaborazione di questa edizione aggiornata e della sua traduzione in sette lingue (oltre alla versione originale in inglese).

---

<sup>4</sup> Si veda ad esempio: *Comparative Study on Country of Origin Information Systems – Study on COI Systems in Ten European Countries and the Potential for Further Improvement of COI Cooperation*, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), aprile 2006, <http://www.icmpd.org/typo3conf/ext/icmpd/secure.php?u=0&file=1224&t=1193301720&hash=e8920ce5b73301683273dbc4b6d7933b>.

# II. Metodologia

## II.1 Obiettivo

Il presente studio si concentra su specifici **standard di qualità sostanziali** collegati alla ricerca e all'utilizzo delle COI, così come riflessi nelle previsioni di legge e nella giurisprudenza nell'Unione Europea. A tal fine, in tutti gli Stati membri, sono state esaminate le leggi e gli altri atti giuridici in materia di asilo, oltre che molte decisioni (emanate da autorità giudiziarie e non) adottate in appello o in istanze di giudizio successive. La ricerca mira a spiegare come gli standard di qualità delle COI si siano trasformati negli ultimi anni in veri e propri **requisiti di legge**, molto più quindi che semplici linee guida metodologiche o atti di diritto non vincolante che, di conseguenza, non sono trattati nella ricerca.

Gli obiettivi del presente studio sono i seguenti:

- fornire a responsabili politici, legislatore delle istituzioni dell'Unione Europea, agli Stati membri, così come ai giudici, una descrizione di come gli attori principali in materia d'asilo interpretano gli standard di qualità delle COI e quali sono gli obblighi di legge rilevanti in materia;
- promuovere un'interpretazione comune, basata su alti standard di qualità;
- migliorare gli strumenti di advocacy delle organizzazioni non governative e dell'UNHCR in questo campo; e
- creare uno strumento supplementare di formazione e di ricerca per la formazione dei ricercatori sulle COI.

In considerazione delle sue finalità, lo studio **non formula raccomandazioni concrete**. D'altra parte, tutti i soggetti sopra elencati cui la ricerca è diretta sono incoraggiati a utilizzare questo studio come fonte di riferimento e di informazione sulle attuali buone prassi nell'elaborazione di nuove normative, nella fase decisionale della determinazione dello status di rifugiato, nella formazione delle politiche di advocacy o durante i corsi di formazione.

Questo rapporto ha un chiaro **punto di vista europeo**, il che non significa che altre linee guida (come quelle elaborate dall'UNHCR o da altre agenzie delle Nazioni Unite) possono in alcun modo essere ritenute meno importanti.

## II.2 Metodologia di ricerca

La metodologia, che è stata elaborata e sviluppata dall'autore del rapporto e dai ricercatori, comprende anche **due questionari**, uno incentrato sulla legislazione nazionale e l'altro sulla giurisprudenza. Le attività di ricerca sono state effettuate da **ricercatori locali**

(organizzazioni o individui). I ricercatori di entrambe le edizioni, la prima del 2007 e l'aggiornamento del 2011, sono stati scelti in modo equilibrato tra persone che lavorano per istituzioni non-governative, governative, giudiziarie e accademiche. La maggioranza dei ricercatori aveva già avuto anni di esperienza nella ricerca sulle COI. In un certo numero di paesi, esperti locali e altri autorevoli interlocutori hanno confermato la totale mancanza di legislazione o giurisprudenza rilevante per la presente ricerca. In questi casi non sono state effettuate ulteriori ricerche.

Mentre ai ricercatori è stato chiesto di analizzare in modo completo la legislazione in vigore nel proprio Stato, l'eshaustività della ricerca sulla giurisprudenza varia significativamente da paese a paese.

Naturalmente è impossibile avere accesso a tutta la giurisprudenza in materia di asilo di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, soprattutto perché in molti paesi, queste sentenze non sono pubbliche o rese accessibili per tali scopi. Tuttavia, facendo affidamento sulla significativa esperienza dei ricercatori in questo campo, sono stati effettuati molti sforzi, che si sono rivelati di successo, per individuare almeno i casi più importanti o particolarmente rilevanti anche in quegli Stati membri in cui la giurisprudenza in materia di asilo non è accessibile o lo è solo parzialmente.

Dato che il metodo di citazione delle decisioni giudiziarie varia di paese in paese, è stato introdotto **un codice comune**. Di conseguenza, a tutta la giurisprudenza nazionale si fa riferimento tramite il dominio internet del paese più un codice a due cifre (ad esempio ES-03) e tutti questi codici sono contenuti in un allegato al presente rapporto. Il codice assegnato è casuale e non riflette una scala di importanza, né un ordine cronologico. Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti Corte EDU) vengono utilizzate le comuni abbreviazioni (ad esempio *Mamatkulov*). Riferimenti completi a tutte le sentenze sono inclusi nell'allegato.

In tutto lo studio, l'acronimo "COI" e il termine "**informazioni sui paesi**" vengono utilizzati come sinonimi. In linea con l'UNHCR e la prassi di molte organizzazioni, il termine "informazioni sui paesi di origine" è stato sostituito dal secondo termine indicante che le informazioni pertinenti possono riguardare anche paesi terzi (di transito ad esempio).

Tutte le enfasi sono state aggiunte dall'autore del rapporto. Le traduzioni da lingue diverse dall'inglese non sono ufficiali.

# III. Sistemi di standard di qualità delle COI in Europa

Per i motivi descritti nell'Introduzione, tutti gli attori chiave in materia di asilo in Europa hanno sentito la necessità di un'interpretazione comune degli standard qualitativi delle COI, che spesso ha portato alla produzione di linee guida. Questo capitolo mostra brevemente come i diversi attori strutturano queste norme e quali sono i principali requisiti di qualità in questione. Le differenti linee guida sono presentate in ordine cronologico.

## III.1 UNHCR

L'UNHCR nel febbraio 2004 ha pubblicato il rapporto Informazioni sui Paesi di Origine: Verso una Migliore Cooperazione Internazionale (Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation).<sup>5</sup> Questo documento può essere considerato la prima importante iniziativa di sostanziale formalizzazione degli standard di qualità delle COI poiché la vasta gamma di linee guida e documenti politici pubblicati nei decenni passati dall'UNHCR facevano riferimento solo indirettamente a veri e propri principi da adottare.

Per quanto riguarda gli standard di qualità sostanziale, l'agenzia dei rifugiati delle Nazioni Unite definisce la sua posizione e fornisce indicazioni su tre principali aree:

- **L'obiettivo** delle informazioni sui paesi di origine;<sup>6</sup>
- **Le fonti** (valutazione dell'affidabilità,<sup>7</sup> selezione e valutazione delle fonti<sup>8</sup>, indicazioni specifiche sulle fonti presenti nel paese di origine<sup>9</sup>);
- **Trasparenza** e confidenzialità.<sup>10</sup>

Se è vero che questo rapporto è senza dubbio una pietra miliare nel processo di formalizzazione degli standard qualitativi delle COI, è pur vero che si concentra molto

<sup>5</sup> *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation*, UNHCR, 2004 – an amended version of a report prepared by UNHCR under the European Refugee Fund project “Provision of Country of Origin Information and related information”, JAI/2002/ERF/010. – D'ora in avanti “UNHCR Position Paper”, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=403b2522a&page=search>.

<sup>6</sup> *Ibidem*, par. 9–14.

<sup>7</sup> *Ibidem*, par. 47–50.

<sup>8</sup> *Ibidem*, par. 24–27.

<sup>9</sup> *Ibidem*, par. 35–37.

<sup>10</sup> *Ibidem*, par. 28–34.

sui temi della cooperazione tra gli Stati e non mira quindi a creare una struttura completa di tali standard o a collegarli al processo di ricerca sulle COI.

### III.2 ACCORD e il COI Training Network

Il Centro austriaco per la ricerca e la documentazione sui paesi di origine e l'asilo (ACCORD) è stato pioniere nella sistematizzazione degli standard di qualità delle COI in Europa. Il suo manuale **Ricerca delle informazioni sui paesi di origine**<sup>11</sup>, redatto in collaborazione con altre organizzazioni europee e pubblicato nel 2004, è stato il primo documento in assoluto avente l'obiettivo di delineare un insieme esauriente di standard di qualità in questo campo sulla base del rapporto dell'UNCHR di cui sopra, dell'*acquis* dell'Unione Europea sull'asilo, della giurisprudenza in materia e delle buone prassi esistenti nel campo della ricerca sulle COI in Europa e in Canada. Essendo principalmente uno strumento di formazione, va oltre la portata di un rapporto e comprende una vasta gamma di esempi pratici molto dettagliati.

I quattro standard di qualità nella ricerca e nell'utilizzo delle COI sono – secondo questa interpretazione – collegati alle diverse fasi della procedura di ricerca e possono essere riassunti come segue:

1. **Pertinenza:** le COI devono essere strettamente collegate alla sostanza giuridica di una domanda di asilo (cioè la paura di essere perseguitato/il rischio di subire un danno grave e la mancanza di protezione) e devono oggettivamente riflettere (confermare o smentire) i fatti importanti collegati alla domanda.
  - Trasformazione dei fatti giuridicamente pertinenti di una richiesta d'asilo in **domande e questioni di ricerca sulle COI**.
2. **Attendibilità ed equilibrio:** data l'inevitabile parzialità delle fonti, le COI devono basarsi su una varietà di fonti, tenendo conto del loro contesto politico e ideologico, così come dei limiti, della metodologia e delle intenzioni alla base della loro pubblicazione.
  - Identificazione di una serie di **fonti** attendibili ed equilibrate che possono fornire risposte alle domande sulle COI precedentemente formulate.
3. **Accuratezza e attualità:** le COI devono essere ottenute e corroborate da una varietà di fonti, facendo molta attenzione a rilevare e filtrare le informazioni pertinenti e aggiornate tra le fonti scelte e a non distorcerne il contenuto.
  - Effettiva **ricerca** delle informazioni necessarie, facendo uso delle fonti precedentemente selezionate.

---

<sup>11</sup> *Researching Country of Origin Information – A Training Manual*, Croce Rossa austriaca, 2004 – Pubblicazione disponibile anche in Italiano: Ricerca delle informazioni sui paesi di origine – Manuale di formazione. D'ora in avanti "Manuale di formazione ACCORD". <http://www.coi-training.net/content/>.

4. **Trasparenza:** dato il loro ruolo decisivo di prova, le COI devono essere – come principio generale – rese disponibili a tutte le parti coinvolte nella determinazione dello status di rifugiato, principalmente mediante l'utilizzo di un metodo trasparente di citazione delle stesse.
- **Comunicazione e documentazione** dei risultati di ricerca.

Questi standard, costituiscono ora la base della maggior parte delle attività di formazione sulle COI in tutta Europa e rappresentano un parametro di riferimento per le ONG e le autorità governative. Inoltre, l'idea dei quattro standard è stata anche adottata dal Curriculum europeo comune in materia di asilo. Questi standard sembrano anche molto apprezzati dai giudici: la Corte Suprema Ceca, per esempio, li menziona esplicitamente in almeno due sentenze (in una delle due facendo un riferimento concreto come fonte alla prima edizione di questa pubblicazione).<sup>12</sup> Il successo di questa linea interpretativa è probabilmente dovuto alla sua chiarezza, alla sua semplicità e al fatto che copre tutto il “processo COI” dalle questioni giuridiche a quelle di carattere metodologico.

A complemento degli standard di cui sopra, il Manuale di Formazione ACCORD specifica ulteriormente quattro standard di qualità procedurali: parità di accesso, utilizzo e produzione di materiale di pubblico dominio, imparzialità e neutralità della ricerca, protezione dei dati personali del richiedente.

### III.3 IARLJ

Nel 2006, l'Associazione Internazionale dei Giudici del Diritto del Rifugiato (IARLJ) ha pubblicato il suo rapporto dal titolo **Criteria Giudiziari per Valutare le Informazioni sui Paesi di Origine (COI): una Lista di Controllo** (Judicial Criteria for Assessing Country of Origin Information: A Checklist).<sup>13</sup> Questo documento è la prova di un crescente interesse tra i giudici operanti nel settore dell'asilo verso le COI e rispecchia ampiamente gli standard già definiti nel rapporto dell'UNHCR e nel Manuale di formazione ACCORD. Lista di Controllo dell'IARLJ sviluppa tuttavia un approccio più settoriale al fine di fornire una guida ai giudici circa cosa prendere in considerazione quando si valutano le COI come prova. Pertanto, il presente documento pone maggiormente l'accento sulle questioni giuridiche e la valutazione dei risultati della ricerca, mentre rimane piuttosto silente in merito alla procedura di ricerca.

L'IARLJ riassume i principali problemi rispetto agli standard di qualità delle COI come segue:

<sup>12</sup> Si veda CZ-20 e CZ-22.

<sup>13</sup> *Judicial Criteria for Assessing Country of Origin Information (COI): A Checklist, Paper for the 7<sup>th</sup> Biennial IARLJ World Conference*, Mexico City, 6–9 Novembre 2006, membri del COI-CG Working Party – d'ora in avanti “Lista di Controllo dell'IARLJ”, <http://www.iarlj.org/conferences/mexico/images/stories/forms/WPPapers/Hugo%20StoreyCountryofOriginInformationAndCountryGuidanceWP.pdf>.

<sup>14</sup> Si veda ad esempio la sentenza SI-05 della Corte Amministrativa della Slovenia.

- **Pertinenza e adeguatezza** dell'informazione
  1. Quanto pertinenti sono le COI per il caso in questione?
  2. Le fonti sulle COI coprono adeguatamente il problema?
  3. Quanto sono attuali le COI?
- **Fonte** dell'informazione
  4. La fonte del materiale sulle COI è soddisfacente?
  5. Le COI sono basate su fonti pubbliche e accessibili?
  6. Le COI sono state redatte su base empirica e utilizzando una metodologia solida?
- **Natura/Tipo** dell'informazione
  7. Le COI appaiono imparziali e indipendenti?
  8. Le COI sono equilibrate?
- **Esame giudiziario preventivo**
  9. C'è stato un esame in sede di giudizio da parte di altri tribunali nazionali sulle COI in questione?

Questo documento è ora esplicitamente citato dai tribunali come fonte di interpretazione degli standard di qualità delle COI.<sup>14</sup>

### III.4 Linee guida dell'UE

In linea con gli obiettivi definiti dal Programma dell'Aia, un gruppo europeo formato dalle autorità in materia d'asilo di otto paesi<sup>15</sup> ha pubblicato nel 2008 le **Linee guida per l'elaborazione delle informazioni sui paesi d'origine** (Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information).<sup>16</sup> Questa iniziativa costituisce un momento estremamente importante nel processo di definizione di un solido sistema di standard di qualità delle COI in Europa, in quanto è la prima iniziativa del genere attuata dagli Stati membri. I criteri di qualità sono definiti in questo documento come segue:

- **Pertinenza:** pertinenza in relazione alla materia, al fatto, all'evento o alla situazione in questione.
- **Attendibilità:** attendibilità in relazione alla materia, al fatto, all'evento o alla situazione in questione.
- **Attualità:** informazioni aggiornate e recenti in relazione al fatto che la situazione non sia cambiata dalla pubblicazione delle informazioni.
- **Obiettività:** informazioni non influenzate da emozioni, pregiudizi, interessi, faziosità.

<sup>15</sup> Germania, Danimarca, Paesi Bassi, Belgio, Francia, Polonia, Regno Unito e Svizzera.

<sup>16</sup> *Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI)*, aprile 2008 – d'ora in avanti "Linee guida comuni europee", <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48493f72.html>.

- **Accuratezza:** conformità di una dichiarazione, opinione o informazione alla realtà di fatto.
- **Tracciabilità:** possibilità di identificare la fonte primaria e/o originale di un'informazione.
- **Trasparenza:** l'informazione è chiara, intelligibile e non equivocabile.

### III.5 Sintesi

Come spiegato in precedenza, tutti gli attori chiave in materia di asilo in Europa (governi, ONG, tribunali e UNHCR) hanno elaborato degli standard di qualità per le informazioni sui paesi. Ponendo a confronto i documenti in questione, sembra che nessuna significativa differenza possa essere segnalata sul contenuto di questi standard di qualità. Le apparenti differenze sono dovute principalmente alla diversa portata e al grado di completezza dei documenti di cui sopra, piuttosto che ad approcci radicalmente diversi.

Pur riconoscendo da un punto di vista tecnico che tutti gli standard in questione sono ugualmente importanti, il sistema proposto dal Manuale di formazione ACCORD è stato scelto come punto di riferimento per la redazione del presente studio, data la sua completezza (comprende anche aspetti di diritto, ricerca e documentazione) e la sua chiara struttura (comprende solo quattro standard sostanziali che coprono tutto il processo di ricerca sulle COI). Quindi i quattro standard – così come presentati in questo studio – sono simili a quelli elaborati nel Manuale di formazione ACCORD e applicati in diversi centri di ricerca sulle COI.

## IV. Le fonti dei criteri giuridici

In conseguenza delle tendenze descritte nell'Introduzione, ciascuno degli standard di qualità si è già infiltrato in una certa misura nella legislazione in materia di asilo e nella prassi giuridica dei Paesi dell'UE. Questo capitolo riassume brevemente le fonti di tali criteri giuridici, prima di passare ad analizzare come questi si ritrovino negli standard di qualità delle COI.

Come sottolineato nel Capitolo II, la presente pubblicazione si propone di analizzare gli standard di qualità delle COI già esistenti quale requisito di legge nella UE e di descrivere l'interpretazione comune che sta gradualmente emergendo in relazione a queste norme. Da questo obiettivo consegue chiaramente la scelta delle fonti di cui sotto. Infatti, le fonti di diritto non vincolante e la letteratura accademica non sono approfonditi mentre particolare attenzione è riservata agli standard comuni europei e alle rilevanti prassi nazionali.

### IV.1 Legislazione

L'Unione Europea non ha prodotto un atto legislativo vincolante sugli standard di qualità delle informazioni sui paesi. Tuttavia, sia la **Direttiva Qualifiche**<sup>17</sup> che la **Direttiva Procedure**<sup>18</sup> contengono un certo numero di disposizioni in materia. Queste direttive impongono chiari obblighi agli Stati membri e quindi possono essere considerate gli unici strumenti europei con effetto giuridicamente vincolante riguardo agli standard di qualità delle COI. Gli Stati membri sono stati chiamati a recepire le disposizioni della Direttiva Qualifiche e della Direttiva Procedure nelle proprie legislazioni rispettivamente entro il 10 ottobre 2006 e l'1 dicembre 2007.<sup>19</sup> Il processo legislativo di revisione di queste direttive – in corso al momento della pubblicazione di questo studio – non dovrebbe modificare il contenuto di base delle disposizioni in questione.<sup>20</sup>

Dato che i termini di recepimento delle direttive sono stati di gran lunga superati, e visto il carattere obbligatorio delle regole in questione, non si è ritenuto che le modalità di recepimento delle direttive rientrassero nell'ambito del presente studio. Sembra più

<sup>17</sup> Direttiva 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 – in seguito "Direttiva Qualifiche".

<sup>18</sup> Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1 dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato – in seguito "Direttiva Procedure".

<sup>19</sup> Direttiva Qualifiche, art. 38 (1); Direttiva Procedure, art. 44.

<sup>20</sup> È da notare però che le proposte di revisione della Direttiva Procedure della Commissione europea del 2009 e del 2011 mirano ad estendere alcuni standard riguardo alla trasparenza delle informazioni sui paesi (ma il risultato di tale procedura di revisione è imprevedibile al momento della scrittura di questo studio).

utile, invece, concentrare l'attenzione su esempi di buone prassi di quegli Stati membri che hanno una legislazione più avanzata che riflette gli standard di qualità delle COI e che quindi vanno oltre gli standard di base definiti dalle direttive oppure ne offrono un'interpretazione più specifica.<sup>21</sup> Se è vero che, chiaramente, le leggi nazionali non creano obblighi giuridici per gli altri Stati membri, poiché tutti gli stati sono vincolati alla costruzione di un Sistema europeo comune di asilo, è anche vero che tali leggi possono essere considerate come buone prassi e possono ispirare positivamente i responsabili politici di altri paesi dell'UE.

Questa pubblicazione pone la sua attenzione sul modo in cui gli standard di qualità delle COI si presentino sotto forma di requisiti di legge vincolanti. Atti di diritto non vincolante, circolari, documenti politici ecc., che non hanno forza di legge, non saranno quindi analizzati.

## IV.2 Giurisprudenza

La **Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE)** è la principale istituzione giuridica dell'Unione Europea e come tale ha il compito di garantire un'interpretazione ed un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione. A questo proposito, la CGUE è atta a sviluppare un'interpretazione rilevante in materia di standard di qualità delle COI così come previsti nelle disposizioni contenute nelle due suddette direttive. Tuttavia, al momento della stesura di questo studio la CGUE non si è ancora pronunciata sulla questione.

L'altro grande organo giudiziario pan-europeo, la **Corte europea dei diritti dell'uomo, ha elaborato un'ampia giurisprudenza in materia.** Anche se la Corte EDU non sorveglia sull'applicazione del diritto dell'Unione (e quindi sulle suddette direttive), ha comunque prodotto una considerevole casistica riguardante l'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>22</sup> (il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti). Molti di questi casi sono collegati alla questione del rimpatrio forzato e della protezione internazionale, motivo per cui, nel contesto dell'asilo, è generalmente fatto loro riferimento. Nonostante queste sentenze creino obblighi concreti solo per lo Stato convenuto, stabiliscono anche principi che dovrebbero essere rispettati da tutti gli Stati firmatari nell'attuazione di simili procedure.

Le tendenze riguardanti il ruolo e l'importanza delle COI descritte nell'Introduzione possono essere chiaramente rinvenute anche attraverso l'analisi della casistica relativa all'articolo 3 della CEDU. In alcune rilevanti sentenze degli anni novanta (*Vilvarajah* e *Cruz Varas*), la Corte è stata riluttante a stabilire un sistema di standard di qualità delle COI e non ha elaborato niente di nuovo o di divergente sulle informazioni sui paesi, sottolineando solo la conoscenza e l'esperienza degli Stati in relazione a questa materia. La tendenza è notevolmente cambiata nella seconda metà degli anni Novanta con la

<sup>21</sup> Si veda il Capitolo II.1 riguardo agli obiettivi di questa pubblicazione.

<sup>22</sup> Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa, 1950.

sentenza *Chahal*, vera e propria pietra miliare in cui la Corte europea si è impegnata nella raccolta di informazioni in prima persona e ha fatto riferimento a una vasta gamma di standard sulle COI. La stessa interpretazione è stata ribadita successivamente in *Hilal e N.* Anche il caso *Salah Sheekh* del 2007 può essere considerato di fondamentale importanza dal punto di vista del tema trattato. In *Salah Sheekh* la Corte ha affrontato un caso in cui erano presenti moltissime informazioni sul paese d'origine e ha stabilito degli standard di qualità in modo molto più esplicito rispetto alle precedenti sentenze. Questa tendenza si registra anche in altre successive sentenze.

La crescente attenzione dei giudici verso le COI quale prova chiave nel processo decisionale è evidente anche guardando alla giurisprudenza nazionale, anche se con marcate differenze. La giurisprudenza in materia di asilo di molti Stati membri dell'UE prende in considerazione una vasta gamma di COI e analizza gli standard di qualità a esse correlate. Inoltre, alcuni paesi (come Austria, Irlanda, Slovacchia e Repubblica Ceca) hanno sviluppato una giurisprudenza particolarmente ricca e avanzata sul tema. D'altra parte è anche vero che i giudici di diversi paesi dell'UE sono stati finora riluttanti ad affrontare questo problema in modo sistematico. Questo accade più frequentemente nei paesi in cui il sistema di revisione giuridica delle domande d'asilo è decentralizzato e non esiste un'autorità specializzata all'interno del sistema giudiziario (come in Italia).<sup>23</sup> Anche la tradizione giudiziaria nazionale può essere alla base di una certa riluttanza. L'esempio più chiaro di questo tipo di approccio è la Francia, dove la Corte Nazionale Asilo (CNDA) non ha né l'obbligo di menzionare singolarmente nella decisione i diversi elementi del fascicolo in esame, né ha l'obbligo di spiegare perché, a suo giudizio, alcuni elementi non sembrano avere forza probatoria.<sup>24</sup> Le differenze regionali da questo punto di vista sono molto interessanti: oltre ai sistemi di *common law* (Regno Unito e Irlanda), i tribunali dell'Europa Centrale sembrano essere quelli che prestano più attenzione a questo problema.

Vale la pena ripetere che le decisioni giuridiche citate in questo studio non creano alcun obbligo di legge per i giudici di altri Stati membri, tuttavia non possono essere trascurate e quindi dovrebbero essere indicate come buone prassi per tutti i sistemi giuridici dei Paesi membri dell'UE, tenendo presente l'obiettivo, in un prossimo futuro, di un Sistema europeo comune di asilo.

<sup>23</sup> Gábor Gyulai e Tudor Roșu, *Structural differences and access to country information (COI) at European courts dealing with asylum*, Comitato Helsinki Ungherese, luglio 2011, <http://helsinki.hu/en/structural-differences-and-access-to-country-information-coi-at-european-courts-dealing-with-asylum>

<sup>24</sup> Si veda FR-02 sentenza del Consiglio di Stato.

# V. Standard di base: L'uso obbligatorio delle COI

Prima di condurre un'analisi dettagliata circa la presenza degli standard di qualità della COI nella legislazione e nella giurisprudenza dell'Unione Europea, è necessario controllare se l'utilizzo delle COI nella determinazione dello status di rifugiato sia già un principio generale vigente negli Stati membri. Anche se ciò non può essere considerato come uno standard di qualità di per sé, può servire come base per tutti gli ulteriori standard ed è indicativo della crescente importanza e dell'accresciuto ruolo delle informazioni sui paesi.

## V.1 Legislazione

L'articolo 4 (3) (a), della Direttiva Qualifiche stabilisce un chiaro obbligo di utilizzare le COI nella determinazione dello status di rifugiato:

3. L'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione:
  - (a) **di tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine** al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e le relative modalità di applicazione;

L'articolo 8 (2) della Direttiva Procedure conferma inoltre che l'ottenimento di informazioni precise e aggiornate sul paese d'origine è condizione per un "congruo esame" della domanda di asilo.

Queste disposizioni vincolanti riflettono chiaramente la crescente consapevolezza della necessità di utilizzare le COI quale prova. In effetti le COI ora appaiono in diverse forme nella legislazione di praticamente tutti gli Stati membri dell'UE. Alcuni Paesi hanno adottato disposizioni che prevedono la raccolta e l'esame obbligatorio delle COI nella determinazione dello status di rifugiato. Tuttavia tali Stati non hanno recepito direttamente o comunque non sono andati oltre il tenore letterale della Direttiva Qualifiche. Per esempio, la disposizione di riferimento in **Lituania** recita:<sup>25</sup>

63. Un funzionario pubblico del Dipartimento delle Migrazioni, durante l'esame di una domanda di asilo di un richiedente asilo, il quale ha un diritto temporaneo all'asilo territoriale, nel merito deve: (...)

63.5 raccogliere le informazioni necessarie sul paese di origine del richiedente asilo.

La legislazione in materia di asilo della **Romania** collega l'uso obbligatorio delle COI alla preparazione professionale di giudici funzionari:<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Norme procedurali per regolare l'esame delle domande di asilo, la decisione e l'attuazione delle decisioni (approvata con decreto n. 1 V-361 del 2004 dal Ministro degli Interni della Repubblica lituana), sezione 63.5.

<sup>26</sup> Legge no. 122/2006 in materia di asilo, sezione 13 (1) (b).

- (1) La decisione in merito alla domanda d'asilo viene effettuata dopo un adeguato esame del caso del richiedente asilo effettuato da parte di funzionari specificamente designati e qualificati in materia di asilo. Ciò presuppone che: (...)
  - b. La consultazione delle informazioni sul paese di origine, ottenute da diverse fonti, è necessaria per valutare la situazione personale del richiedente asilo.

La legge **ungherese** sull'asilo non solo prevede l'utilizzo delle COI ma specifica anche la loro fonte (un centro di ricerca sulle COI che operi sotto l'egida dell'autorità decisoria):<sup>27</sup>

- (2) L'autorità decisoria, e – in caso di necessità – la Corte, deve ottenere il rapporto dall'agenzia responsabile per le informazioni sui paesi, sotto la supervisione del Ministro.

La legge **austriaca** specifica che<sup>28</sup>

- (1) L'autorità si adopera *ex officio* durante tutte le fasi della procedura per garantire che le informazioni rilevanti per la decisione siano adottate o che le informazioni incomplete relative a circostanze a sostegno della domanda siano integrate, che le prove a sostegno di tali informazioni siano specificate o che le prove offerte siano complete e, in generale, che le dichiarazioni necessarie a sostegno della domanda siano fornite. Se necessario, le prove possono anche essere ricercate *ex officio*.

Anche se questo passaggio non fa esplicito riferimento all'utilizzo obbligatorio delle COI, può essere inteso come un'indicazione implicita in tal senso.<sup>29</sup>

Anche la legislazione **italiana** sottolinea la necessità di usare le COI, citando esplicitamente la fase giurisdizionale della procedura di asilo:<sup>30</sup>

Ciascuna domanda è esaminata alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, dei paesi in cui questi sono transitati, elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall'UNHCR, dal Ministero degli affari esteri o comunque acquisite dalla Commissione stessa. La Commissione nazionale assicura che tali informazioni, costantemente aggiornate, siano messe a disposizione delle Commissioni territoriali, secondo le modalità indicate dal regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 38 e siano altresì fornite agli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su impugnazioni di decisioni negative.

La legislazione **britannica**, oltre a recepire le disposizioni dalla normativa UE, specifica che le COI

(...) devono essere messe a disposizione del personale incaricato a esaminare e a decidere sulla domanda e possono essere loro fornite nella forma di un rapporto relativo alle informazioni sul paese.

---

<sup>27</sup> Legge LXXX del 2007 in materia di asilo, sezione 41 (2) – entrata in vigore il 1 gennaio 2008.

<sup>28</sup> Legge del 2005 in materia di asilo, sezione 18 (1).

<sup>29</sup> Soprattutto se letto congiuntamente alla sezione 60 della stessa legge, che prevede sia l'istituzione di un servizio di documentazione sui paesi sia regole per il suo funzionamento. Per i dettagli si veda nei Capitoli VI.1.1, VIII.1.1 e VIII.2.1.

<sup>30</sup> Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n.25 Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

La sezione 22 (2) della legge **slovena** sulla protezione internazionale stabilisce che<sup>31</sup>

Nella procedura [d'asilo], l'autorità competente deve verificare le dichiarazioni del ricorrente sulla base delle [generali e specifici] informazioni sul paese d'origine (...).

Tuttavia, la sezione 22 (4) introduce un'eccezione a questa regola:

Se non è stato possibile stabilire la credibilità generale della ricorrente, l'autorità responsabile non deve tener conto delle informazioni sui paesi di origine di cui al comma precedente.

Questa preoccupante disposizione legislativa che incoraggia esplicitamente l'autorità ad effettuare una valutazione della credibilità in astratto senza considerare le informazioni sul paese va contro la sopra citata regola generale stabilita dalle direttive Qualifiche e Procedure e la sempre più diffusa interpretazione giuridica di questa questione.<sup>32</sup>

In aggiunta alle disposizioni di legge riguardanti l'utilizzo obbligatorio delle COI, molte legislazioni nazionali (ad esempio in Austria, Ungheria, Lituania, Regno Unito, ecc) contengono norme riguardanti la predisposizione dei materiali sulle COI da parte di organi ed agenzie statali.

## V.2 Giurisprudenza

La crescente attenzione e il mutato atteggiamento della **Corte EDU** nei confronti delle COI sono già stati trattati nel Capitolo IV.2. Alla luce di questa tendenza non è sorprendente che, in alcune sentenze più recenti, la Corte abbia definito esplicitamente l'analisi delle COI come una *condicio sine qua non* per valutare se il rischio di subire un determinato trattamento violi l'articolo 3 della CEDU nei casi di espulsione. In *Mamatkulov*, la Corte ha posto in evidenza che<sup>33</sup>

La costante giurisprudenza della Corte ha sottolineato che l'estradizione verso uno Stato contraente può dar luogo a una violazione dell'Articolo 3, nei casi in cui sussistono fondati motivi di ritenere che la persona in questione, se estradata, sia esposta a un rischio reale di essere sottoposto a trattamenti contrari all'Articolo 3 da parte del paese ricevente. Stabilire tale rischio comporta inevitabilmente una valutazione delle condizioni nel paese di destinazione con riguardo agli standard di cui all'Articolo 3 della Convenzione. (...).

Questo principio è ribadito anche nella sentenza *Salah Sheekh*<sup>34</sup>:

Per stabilire qualsiasi responsabilità dello Stato d'espulsione ai sensi dell'Articolo 3 è necessaria inevitabilmente una valutazione delle condizioni nel paese di destinazione in base ai criteri di cui all'Articolo 3 della Convenzione (...).

L'uso obbligatorio delle COI, come standard generale, è rintracciabile nella giurisprudenza di alcuni Stati membri dell'UE. Ad esempio, l'Alta Corte **ceca** nel 1994 (CZ-01) ha precisato che

<sup>31</sup> Legge sulla Protezione Internazionale, sezione 22 (2).

<sup>32</sup> Capitolo V.2 (compresa la giurisprudenza slovena).

<sup>33</sup> Par. 67.

<sup>34</sup> Par. 136.

E' dovere degli organi amministrativi valutare le prove disponibili sulla situazione nel paese d'origine (...). Al fine di ottenere le prove, può essere richiesto l'aiuto del personale diplomatico o consolare, oppure servirsi delle banche dati dell'UNHCR, quando una vasta gamma di informazioni riguardanti il rispetto dei diritti umani in singoli paesi è disponibile oppure è possibile richiedere informazioni a un'organizzazione sovranazionale specializzata nella tutela dei diritti umani.

Questo standard, ribadito nella sentenza CZ-02 dello stesso anno, è particolarmente interessante non solo perché anticipa la giurisprudenza europea che si occupa esplicitamente di questioni concernenti le COI, ma anche perché sottolinea che le autorità amministrative sono i soggetti incaricati di raccogliere le informazioni sul paese. Anche la sentenza della Corte Regionale di Brno (CZ-16) definisce uno standard chiaro e generale:

Lo Stato convenuto ha il dovere di raccogliere le informazioni sul paese di origine del richiedente asilo durante la procedura d'asilo.

La regola di cui sopra è stata ulteriormente elaborata dalla Corte Suprema Amministrativa in una sentenza più recente (CZ-09), dove si nota che:

(...) [è dell'autorità amministrativa il] compito di verificare che le ragioni addotte dal richiedente asilo (...) corrispondano al quadro della realtà della società nigeriana.

e sottolinea in seguito che la mancanza di prove documentali rappresenta un ostacolo all'adozione di una corretta decisione. Nella sentenza CZ-19 la Corte Suprema Amministrativa ha ulteriormente spiegato perché le autorità amministrative devono raccogliere e utilizzare le COI:

Il principio secondo cui l'autorità amministrativa si pronuncia per accertare che i fatti del caso siano privi di ogni ragionevole dubbio presenta caratteristiche specifiche nella procedura d'asilo a causa dell'insufficienza di prove che generalmente circonda la credibilità delle dichiarazioni del richiedente asilo. E', comunque, compito dell'autorità amministrativa dimostrare o smentire la veridicità delle dichiarazioni del richiedente (...). Le informazioni sul paese d'origine relative ai diritti umani svolgono un ruolo essenziale nella valutazione dei fatti.

Con una sentenza del 2008 (CZ-23), la Corte Suprema Amministrativa ha ulteriormente chiarito l'obbligo dell'autorità amministrativa di valutare le COI stabilendo che esse includono anche le informazioni fornite dal richiedente:

Nel caso in cui, durante il procedimento amministrativo, il richiedente avesse fornito articoli di giornali come prove, sarebbe stato necessario che, durante il colloquio effettuato per il riconoscimento della protezione internazionale, il convenuto avesse indagato circa i fatti riportati in quegli articoli e circa la loro conformità e meno con le COI raccolte dal convenuto. (...) il convenuto avrebbe anche dovuto risalire alla ragione per cui tali articoli sono stati pubblicati, al fine di valutarne la pertinenza nel caso specifico.

Nel 2009, la sentenza CZ-25 della Corte Suprema Amministrativa ha elaborato un chiaro standard in base al quale le COI sono indispensabili per sostenere l'eventuale mancanza di credibilità del richiedente:

Il convenuto ha sostenuto i suoi dubbi circa la credibilità delle dichiarazioni del richiedente solo evidenziando presunte contraddizioni nelle prove addotte dallo stesso (alcune delle quali si sono poi rivelate infondate) e non ha corroborato questi dubbi oggettivi con delle COI

sufficientemente accurate. In questo contesto, la Corte osserva che nella procedura d'asilo la responsabilità di accertare la veridicità dei fatti in rapporto alle COI è del convenuto.

Anche la giurisprudenza della Corte Amministrativa **austriaca** ritiene che l'utilizzo delle COI nelle procedure d'asilo debba essere obbligatorio. Sviluppando una precedente decisione del 1998 (AT-01), la Corte ha stabilito in AT-08, che

Una volta valutata la situazione generale nel paese di origine, gli uffici che si occupano di asilo sono tenuti a utilizzare le informazioni disponibili, in particolare, i rapporti pubblicati da organizzazioni internazionali che si occupano della questione dei rifugiati, e a prendere in considerazione queste informazioni per la decisione finale.

In AT-10, l'Alta Corte Amministrativa ha ritenuto che

(...) non è in linea con la legge che, in primo grado, per le autorità siano sufficienti dichiarazioni infondate o oggettivamente inesatte, senza che si documentino sulla situazione reale nel paese di origine del richiedente asilo.

così criticando la prassi di lasciare la valutazione delle COI alle autorità di seconda istanza.

Anche i tribunali del **Regno Unito** hanno precisato in varie sentenze che la valutazione di una domanda d'asilo deve essere fatta tenendo in considerazione le COI. Già nel 1997, in UK-09, la Corte di Appello ha stabilito un importante standard:

Nell'amministrazione della giurisdizione in materia di asilo, il Tribunale (sia esso una corte d'appello o un tribunale speciale) deve valutare non solo se il richiedente ha un timore soggettivo tale da aver diritto al riconoscimento dell'asilo, ma anche se questo timore sia giustificato. Per capire se la sua paura sia o no giustificata bisogna adottare uno standard oggettivo. Uno standard che dipenderà sia dalla situazione reale in quel particolare paese, sia dalla situazione individuale del richiedente asilo.

La giurisprudenza del Regno Unito puntualizza la necessità di usare le informazioni sui paesi d'origine per valutare la credibilità di un richiedente asilo. In UK-10 il Tribunale di Appello per l'Immigrazione ha ritenuto che

(...) la credibilità del richiedente può davvero essere provata solo sulla base di una profonda comprensione del quadro nella sua interezza. E' nostra opinione che non si possa valutare una domanda senza conoscere il contesto dato dalle informazioni di base sul paese di origine. In altre parole, il valore probatorio delle prove deve essere valutato alla luce di ciò che è noto sulle condizioni reali del paese di origine del richiedente.

Molte successive sentenze<sup>35</sup> supportano questa interpretazione.

La giurisprudenza **irlandese** rilevante in materia, negli ultimi anni, ha sottolineato problemi ed espresso punti di vista simili a quelli dei giudici del Regno Unito. Ad esempio, l'Alta Corte irlandese in IE-01 ha fatto suo il sopra citato paragrafo della sentenza UK-09.

---

<sup>35</sup> UK-03, UK-04, ecc.

Il principio generale per cui è necessario utilizzare le COI nella procedura di asilo e le questioni principali collegate a questo stesso principio, si rintracciano in una storica sentenza (IE-03) dell'Alta Corte d'Irlanda del 2000:

Ragionando in modo semplice, ci sono solo due questioni. In primo luogo, i fatti raccontati dal richiedente sono davvero accaduti, o il suo timore può trasformarsi in realtà, alla luce di ciò che sappiamo dalle informazioni disponibili sul paese di origine? In secondo luogo, il richiedente è una persona credibile? Se la storia è coerente con ciò che si conosce sul paese di origine, la base per le conclusioni è stata determinata.

In IE-04 (2001), la Corte è andata oltre e ha stabilito un chiaro obbligo di considerare le COI chiarendo che<sup>36</sup>

[Il Ministro] deve tenere conto della documentazione sul paese di nazionalità del richiedente.

Oltre a stabilire questo standard generico, l'Alta Corte irlandese in IE-06 (2001) ha anche sottolineato il chiaro legame tra le COI e la valutazione della "credibilità personale" (già indicato come un problema di importanza centrale in IE-03):

E' chiaro che la conoscenza delle condizioni del paese di origine del richiedente è un elemento importante nella valutazione dell'attendibilità del richiedente.

Un riferimento-guida abbastanza chiaro rispetto a quanto detto sopra è stato fornito in una successiva decisione (IE-14) del 2005:

(...) spetta al Tribunale fare riferimento a informazioni disponibili sul paese di origine quando ciò è possibile e quando tali informazioni possono essere pertinenti per la valutazione della credibilità del richiedente, e non è quindi sufficiente la valutazione circa la mancanza di credibilità del richiedente se non sostenuta nel modo sopra descritto. Inoltre, il fatto che il Tribunale non ritenga credibili alcune questioni minori, o comunque non legate a quelle fondamentali, non è sufficiente a negare la credibilità generale di una dichiarazione.

Con la decisione di cui sopra, l'Alta Corte irlandese ha stabilito un autorevole precedente su come basare la valutazione di credibilità su considerazioni di fatto e lo ha collegato con fattori rilevanti nell'utilizzo delle COI, così evitando l'analisi isolata dell'attendibilità personale come se fosse una questione "astratta". Questo problema è stato affrontato da una prospettiva diversa in IE-15, in cui il giudice ha ritenuto che, senza voler sminuire il valore del principio generale già stabilito dalla giurisprudenza britannica e irlandese, questo standard

(...) non può implicare che in qualsiasi caso, non importa quanto sia considerato inverosimile il richiedente sulla questione di "pura credibilità", il Tribunale debba dilungarsi in un esercizio inutile, cioè analizzare una grande quantità di informazioni sul paese d'origine (...). Tali informazioni, soprattutto in considerazione del fatto che la richiesta è stata rigettata sulla base della credibilità, non potrebbero aggiungere nulla di rilevante, capace di influenzare la valutazione della credibilità complessiva nel caso di specie.

La stessa argomentazione può essere rintracciata in IE-20. Leggendo in modo equilibrato queste sentenze è possibile affermare che secondo l'Alta Corte irlandese l'utilizzo delle COI nella valutazione della credibilità è obbligatorio. Tuttavia è inutile

---

<sup>36</sup> Si veda anche IE-07 e IE-08.

impegnarsi in lunghe ricerche e analisi sulle COI quando il richiedente è manifestamente privo di credibilità personale.

La Corte Suprema Amministrativa della **Polonia** ha sviluppato un orientamento giurisprudenziale secondo cui le COI sono un elemento indispensabile nella procedura di asilo. In PL-15 la Corte ha dichiarato che

Il riconoscimento dello status di rifugiato richiede soprattutto la valutazione delle dichiarazioni del richiedente, ma questa valutazione non può essere considerata completa e corretta se non è stata effettuata tenendo conto della situazione generale sociale, politica e giuridica del paese di origine. Un adeguato controllo giudiziario sugli atti amministrativi richiede che il fascicolo di un caso amministrativo riguardante lo status di rifugiato contenga informazioni attuali e complete sulla situazione nel paese di origine del richiedente, indispensabili per l'analisi dei motivi rilevanti per la concessione dello status di rifugiato.

La Corte ha sottolineato lo stesso principio in PL-04.

La Corte Suprema della **Slovenia** nel 2010 nella sentenza SI-07 ha confermato l'importanza di utilizzare le informazioni sui paesi quando si respingono domande di asilo per motivi legati alla credibilità:

La valutazione dell'autorità accertante, tramite cui si dovrebbero escludere dubbi circa l'esistenza di fondati motivi per ritenere che il richiedente possa essere sottoposto a trattamenti inumani, deve tener conto della situazione generale nel paese in questione e anche le circostanze personali del richiedente. Alla luce del fatto che il ricorrente ha costantemente affermato che sarebbe stato ucciso nel suo paese, risulta impossibile negare la protezione sussidiaria sulla base della semplice constatazione circa la generica non credibilità del richiedente.

La Corte Amministrativa della Slovenia, in linea con la precedente sentenza SI-01 in cui sottolinea l'obbligatorietà dell'uso delle COI, ha fatto riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU a sostegno della sua decisione SI-06 del 2010, sostenendo che

(...) è obbligo del richiedente fornire una dichiarazione coerente ed eventuali prove (...). Solo se egli non adempie a questo obbligo, l'autorità decisionale può respingere la domanda (...). L'autorità decisionale non ha stabilito [nel caso in questione] che il ricorrente non abbia adempiuto a questo obbligo. Ciò significa che l'onere della prova ricade sul Ministero, che dovrebbe fugare ogni dubbio circa la sufficienza delle prove presentate dal ricorrente (...). Nel fare questo è necessario che il Ministero usi le COI (...). Il Ministero non ha presentato materiale sulle COI, nonostante il fatto che il ricorrente abbia presentato alcune COI nel procedimento amministrativo. Nella nuova (successiva) procedura amministrativa ogni tipo di incoerenza nelle dichiarazioni del ricorrente non può essere sufficiente a respingere la domanda di asilo in quanto manifestamente infondata. I presupposti legali per questo standard si trovano nella giurisprudenza della Corte EDU, che applica un test molto rigoroso. Secondo questo modello, la Corte europea ritiene che alcune incongruenze nelle dichiarazioni del richiedente non siano cruciali, ciò non significa che il processo decisionale termina a questo punto (...). Inoltre, fin dalla sentenza del 1991 Cruz Varas e Altri (par. 75) la Corte EDU non giudica più il caso esclusivamente sulla base delle prove fornite dalle parti. Se necessario, la Corte cerca di ottenere prove *proprio motu* (...). Il test di controllo realizzato dall'autorità di asilo deve essere almeno uguale a quello applicato dalla Corte EDU.

In una importante decisione del 2010 (IT-02), la Corte di Cassazione **italiana** ha confermato che l'onere della prova in relazione alle informazioni sul paese è suddiviso tra il richiedente asilo e l'autorità decisionale:

La [autorità decisionale] e il giudice devono cooperare con il richiedente la protezione internazionale al fine di acquisire le informazioni sul paese di origine.

La Corte a sostegno della sua decisione ha fatto riferimento sia alla normativa italiana in vigore<sup>37</sup>, sia all'Handbook dell'UNHCR<sup>38</sup>.

Anche la Corte d'Appello per l'Immigrazione **svedese** ha affrontato la questione dell'onere della prova in SE-07:

Per quanto riguarda le difficoltà che un richiedente può incontrare nel sostenere la sua richiesta di asilo con delle prove, il Consiglio per l'Immigrazione, e in alcuni casi anche la corte per l'immigrazione, può, in certe situazioni condividere [con il richiedente] la responsabilità di stabilire i fatti del caso, attraverso *inter alia* la presentazione di informazioni sul paese, nonostante il fatto che al richiedente rimanga l'onere della prova iniziale. (...) Nel determinare la credibilità, [le dichiarazioni del richiedente] non possono contraddire fatti noti, quali le informazioni pertinenti e aggiornate sul paese d'origine.

La Corte dell'Immigrazione di Goteborg ha puntualizzato in SE-02 che

[Le informazioni sui paese di origine] sono di vitale importanza affinché il Consiglio per l'Immigrazione possa valutare correttamente l'accuratezza e la credibilità di una domanda di asilo.

La Corte Suprema della **Spagna** (ES-04), il Consiglio di Stato dei **Paesi Bassi** (NL-02) e la Commissione Permanente di Appello per i Rifugiati del **Belgio** (BE-02) hanno rafforzato negli ultimi anni il principio dell'obbligatorietà dell'uso delle COI nelle decisioni in materia di asilo. Si può anche far riferimento alle sentenze di **Ungheria** (HU-04), **Slovacchia** (SK-02, SK-16, SK-17, SK-22) e **Lituania** (LT-01, LT-03) dove la mancanza delle COI è considerata uno dei principali motivi di rifiuto della protezione o di rigetto della richiesta in appello (HU-05). In SK-22, la Corte Suprema della Slovacchia ha esplicitamente esteso l'obbligo di utilizzare le COI nel riconoscimento della protezione sussidiaria.

### V.3 Sintesi

Le COI sono oggi un elemento indispensabile nelle procedure di asilo, fatto che appare se si guarda tanto alla legislazione quanto alla giurisprudenza degli Stati membri dell'UE. Sia la Direttiva Qualifiche sia la Direttiva Procedure stabiliscono un chiaro obbligo

<sup>37</sup> Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 modificato dal Decreto Legislativo 159/08. 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, art. 8 (3), si veda la citazione completa nel Capitolo V.1.

<sup>38</sup> Si veda *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/IP/4/Eng/REV.1, UNHCR, 1979 (nuova edizione: 1992), <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d58e13b4.pdf>.

in tal senso e un numero crescente di Stati membri ha adottato norme più dettagliate nella propria legislazione in materia di asilo. L'accresciuta attenzione della Corte EDU in relazione a questo tema e il suo crescente sforzo per confrontare le COI prodotte dagli Stati con i materiali ottenuti *proprio motu* si ritrova anche nella giurisprudenza nazionale. Un certo numero di giudici nazionali (e spesso proprio i tribunali di alto grado) ha confermato che le COI sono una *condicio sine qua non* di qualsiasi procedura di asilo. Alcune importanti sentenze di diversi Stati hanno inoltre sottolineato che l'onere della prova deve essere condiviso tra il richiedente asilo e l'autorità decisionale. Una giurisprudenza sempre crescente ha poi rafforzato il principio per cui una valutazione negativa della credibilità del richiedente deve essere supportata nella maggior parte dei casi da corrette informazioni sui paesi.

## VI. Standard 1: Pertinenza giuridica delle COI

**Le COI – spesso unica prova di fatto nelle procedure di asilo – devono essere strettamente correlate alla sostanza giuridica della richiesta (cioè la paura di persecuzione/il rischio di subire un danno grave e la mancanza di protezione) e devono riflettere oggettivamente (confermare o smentire) i fatti ad esse correlate. Le COI diventano irrilevanti se riflettono solo questioni di carattere generale o sono esclusivamente collegate a elementi minori della domanda di asilo.**

Il criterio sopra citato di pertinenza giuridica come delineato dalla prassi giuridica<sup>39</sup> non è sufficientemente riflesso nella legislazione dell'UE e nelle leggi nazionali in materia di asilo. Tuttavia, sia la Direttiva Qualifiche sia la Direttiva Procedure prevedono due requisiti generali che possono essere collegati alla questione della pertinenza giuridica delle COI: **la valutazione individuale delle domande di asilo e l'esame obbligatorio delle prassi giuridiche "concrete" nel paese di origine.** Alcuni Stati membri sono andati oltre questi due standard e hanno sviluppato una legislazione o una giurisprudenza più evoluta sul tema.

### VI.1 Linee guida relative alla pertinenza giuridica delle COI

#### VI.1.1 Legislazione

Pur costituendo due importanti elementi della pertinenza giuridica<sup>40</sup>, i suddetti principi non forniscono una definizione completa della stessa. Tuttavia, due Stati membri dell'UE hanno già adottato una legislazione avanzata che indica in modo concreto quelle che possono essere considerate COI giuridicamente pertinenti. Il decreto del governo **ungherese** in materia di asilo può essere considerato quale legge esemplare sul tema:<sup>41</sup>

(...) possono essere considerate pertinenti le informazioni

- a) collegate alla situazione individuale del richiedente,
- b) che descrivono e analizzano la situazione odierna nel paese di origine del richiedente, del rifugiato, del beneficiario di protezione sussidiaria o temporanea, o in un altro paese rilevante per il riconoscimento o la revoca di questi status, e

<sup>39</sup> Si veda anche *UNHCR Position Paper*, par. 13; Lista di Controllo dell'IARLJ, par. 14–20.

<sup>40</sup> Si vedano i Capitoli VI.2 e VI.3.

<sup>41</sup> Decreto del Governo numero 301/2007 (XI.9.) sull'implementazione della Legge LXXX del 2007 in materia di asilo, sezione 71.

- c) che aiutano a decidere nel merito se nel caso del richiedente, rifugiato, beneficiario di protezione sussidiaria o temporanea esista un timore fondato di essere perseguitato o il rischio di danno grave o se nel caso del richiedente, rifugiato, beneficiario di protezione sussidiaria o temporanea quel dato paese è da considerarsi come paese di origine sicuro (...) o paese terzo sicuro (...)

Le sezioni rilevanti della legge sull'asilo **austriaca**, pioniera in questo senso, così recitano:<sup>42</sup>

- (1) L'Ufficio federale in materia di asilo deve gestire un servizio di documentazione sui paesi. Il servizio di documentazione sui paesi raccoglie i fatti sui paesi di origine e anche le fonti di informazione rilevanti per le procedure di determinazione dello status di rifugiato.
- (2) Lo scopo del servizio di documentazione sui paesi è la raccolta dei fatti pertinenti
  - a) per valutare se ci sono elementi che possono comportare il pericolo di persecuzione come previsto dalla legge federale.
  - b) per valutare la credibilità delle dichiarazioni del richiedente asilo e
  - c) per decidere sulla sicurezza di un certo Stato come previsto dall'articolo 39 (paese di origine sicuro) e dall'articolo 4 (paese terzo sicuro).

Una così chiara definizione può essere di grande aiuto per tutte le persone che si occupano di COI (funzionari, giudici, avvocati, ricercatori ecc.) in quanto favorisce sia l'efficacia sia un'interpretazione comune circa quali COI considerare come prove fondamentali. I legislatori di altri Stati membri devono quindi essere incoraggiati a seguire questa buona prassi legislativa di Ungheria e Austria sulla particolare questione delle COI.

### VI.1.2 Giurisprudenza

I tribunali europei si sono mostrati piuttosto riluttanti a fornire indicazioni generali in relazione a quale COI debbano essere considerate come giuridicamente pertinenti. Mentre i giudici esprimono regolarmente le loro opinioni in relazione a singoli casi (ad esempio indicando se alcune informazioni sono o no rilevanti in una determinata procedura), tentativi di formulare standard applicabili in generale sono piuttosto rari. La Corte Suprema Amministrativa della **Polonia** ha fornito un esempio di COI giuridicamente pertinenti in PL-16:

Deve essere quindi sottolineato che le informazioni utili per prendere una decisione in una specifica procedura, qualora l'autorità d'ufficio – avendo rifiutato la concessione dello status di rifugiato – stia esaminando i motivi per la concessione di un permesso di soggiorno su altre basi, non possono essere troppo generiche. Al contrario, si dovrebbe fare riferimento alla situazione personale del richiedente. In altre parole, il materiale COI raccolto durante la procedura dovrebbe includere informazioni il più possibile collegate al merito della richiesta (una genuina paura di subire un trattamento tale da meritare la protezione) e in modo obiettivo riferirsi (confermare o smentire) ai fatti giuridicamente pertinenti indicati nella domanda. Solo le informazioni relative alla situazione personale del richiedente possono essere considerate pertinenti.

<sup>42</sup> Legge in materia di Asilo del 2005, sezione 60 (2).

Anche la giurisprudenza **ceca** può essere citata a questo riguardo. La Corte Suprema Amministrativa ha stabilito in CZ-08, che

Nella procedura di asilo, l'organo amministrativo è spesso costretto a prendere la decisione in mancanza di prove. In tali circostanze, è necessario valutare le caratteristiche del paese di origine, il modo in cui lo Stato applica la legge nel paese, la possibilità di esercitare i diritti politici ed altre circostanze che potrebbero influenzare la decisione sulla domanda di asilo. Se è noto che i diritti umani non sono rispettati, che ai cittadini viene negata la possibilità di cambiare il proprio governo, che vengono effettuate esecuzioni illegali, che le persone scompaiono e viene praticata la tortura, ecc allora questi elementi devono essere considerati a favore del richiedente asilo. Al contrario, se il paese di origine è uno Stato democratico che rispetta la legge, spetta al richiedente asilo sostenere in maniera credibile la sua affermazione che egli è davvero vittima di persecuzione.

Anche se questa citazione non indica esplicitamente quali COI devono essere considerate pertinenti, definisce una serie di indicatori che possono essere utili a tal fine. In CZ-22, lo stesso giudice ha ritenuto importanti le informazioni sui paesi esaminate in un altro caso

(...) dal momento che descrivono in generale i problemi concretamente citati dal richiedente asilo nella sua domanda di protezione internazionale, nonché in alcuni colloqui successivi.

La Corte Regionale di Brno ha definito i seguenti standard generali in CZ-16:

Nel corso della procedura d'asilo l'amministrazione deve raccogliere informazioni sul paese di origine del richiedente asilo. Ciò comprende informazioni sulla situazione politica nell'arco di tempo corrispondente, l'atteggiamento dello Stato verso le questioni razziali, religiose e politiche.

Visti i limitati riferimenti legislativi e giudiziari ad una definizione articolata di pertinenza giuridica, è evidente che ulteriori progressi in questo campo sono auspicabili.

## VI.2 Valutazione su base individuale

### VI.2.1. Legislazione

Lungi dal definire un approccio globale rispetto alla pertinenza giuridica, l'articolo 4 (3) della Direttiva Qualifiche stabilisce uno standard che può comunque essere utile:

3. L'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato **su base individuale** e prevede la valutazione: (...)
  - (c) **della situazione individuale e delle circostanze personali** del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurano come persecuzione o danno grave;

Lo stesso principio si riflette nell'articolo 8 (2) (a), della direttiva sulle procedure:

2. Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni dell'autorità accertante relative alle domande di asilo siano adottate previo congruo esame. A tal fine gli Stati membri dispongono:
  - (a) che le domande siano esaminate e le decisioni prese **in modo individuale**, obiettivo ed imparziale;

Anche se queste disposizioni non menzionano le COI in quanto tali, il principio ad esse sottostante si applica a tutto il processo di valutazione probatoria nel quale la valutazione delle informazioni sul paese è un elemento principale. Dal punto di vista delle COI, una procedura su base individuale implica che **le informazioni utilizzate nel processo decisionale non possono essere troppo generiche e devono sempre rispecchiare le circostanze personali del richiedente asilo**. Pertanto in questo contesto, il criterio dell'esame "individuale" non si riferisce al carattere personale o generale della paura del richiedente, ma piuttosto all'obbligo dell'autorità di prendere in considerazione le COI che riflettono la situazione individuale riferita dallo stesso. In molti Stati membri, questo standard – ora formalizzato – potrebbe non aggiungere nulla di nuovo. Allo stesso tempo, l'implicito divieto di utilizzare "moduli di testo COI" uguali in decisioni differenti sullo status di rifugiato è in ogni caso un notevole miglioramento per gli standard di qualità. Per alcuni Stati membri, l'obbligo di esame su base individuale ha provocato un cambiamento soprattutto in materia di protezione sussidiaria, in cui l'approccio più comune è focalizzato sul paese di *per sé* (e non sull'esame individuale). Le Direttive Procedure e Qualifiche non fanno distinzione tra le due aree a questo proposito.

Gli Stati membri dell'UE hanno trasposto il criterio di cui sopra nella loro legislazione nazionale. L'esempio dell'**Ungheria** merita particolare riguardo, in quanto oltre a recepire gli standard generali di valutazione su base individuale, cita esplicitamente questo requisito come condizione per la produzione di COI pertinenti.<sup>43</sup>

La legge **slovena** sulla protezione internazionale<sup>44</sup> distingue tra COI "generali" e "specifiche", e puntualizza che

Nell'accertare l'esistenza dei motivi di riconoscimento della protezione internazionale, il funzionario deve prendere in considerazione soprattutto (...)

- Le informazioni generali sul paese di origine, in particolare sulla situazione sociale e politica e la legislazione adottata;
- Le informazioni specifiche, dettagliate e approfondite sul paese di origine che si riferiscono esplicitamente al caso concreto del richiedente. Le informazioni possono anche includere la modalità di attuazione delle leggi e dei regolamenti nel paese d'origine; (...)

Tale differenziazione esplicita nella normativa è quasi unica se confrontata con gli altri Paesi europei.

## VI.2.2 Giurisprudenza

La **Corte EDU** ha già sottolineato la necessità di considerare informazioni specifiche e su base individuale nella sentenza *Chahal*<sup>45</sup>, quando – sulla base del materiale fornito dallo Stato convenuto- ha constatato il miglioramento delle condizioni del paese e della regione di origine, ma allo stesso tempo ha sottolineato l'insufficienza di informazioni di carattere generale.

<sup>43</sup> Decreto del Governo n. 301/2007 (XI.9.) sull'implementazione della Legge LXXX del 2007 in materia di asilo, sezione 71 (a). Per la citazione completa si veda Capitolo VI.1.1.

<sup>44</sup> Legge sulla protezione Internazionale, sezione 23 (1).

<sup>45</sup> Par. 91.

In *Venkadajalasarma*, ancora una volta, la Corte ha enfatizzato la necessità di un esame su base individuale delle informazioni sul paese:<sup>46</sup>

La Corte concorda con il richiedente che la situazione in Sri Lanka non è ancora stabile, come è illustrato dai recenti sviluppi sul fronte politico (...) Mentre la stabilità e la sicurezza sono fattori da prendere in considerazione nella valutazione della Corte sulla situazione nel paese di destinazione, il fatto che i negoziati di pace non siano ancora stati conclusi con successo non preclude la possibilità per la Corte di esaminare la situazione individuale del ricorrente alla luce della situazione attuale generale (...)

La mancanza di informazioni di carattere individuale è stata affrontata dalla Corte in *Mamatkulov*, quando, in relazione alle osservazioni del ricorrente relative alla pratica della tortura e dei maltrattamenti in Uzbekistan, ha stabilito che<sup>47</sup>

(...) anche se queste informazioni descrivono la situazione generale in Uzbekistan, esse non supportano le specifiche affermazioni formulate dal ricorrente nella fattispecie e richiedono conferme da altre fonti.

Nella più recente sentenza *Saadi*, la Corte ha inoltre sottolineato che

(...) quando le fonti [COI] disponibili descrivono una situazione generale, le affermazioni specifiche del ricorrente in un caso particolare richiedono conferme da altre prove.

L'esame su base individuale delle domande di asilo e l'uso di COI legate al caso specifico sembrano essere generalmente accettate nella giurisprudenza degli Stati membri dell'UE. Una spiegazione chiara e concisa su come questo standard debba essere inteso è fornita dalla giurisprudenza **polacca**. Nell'interpretazione data nella già citata sentenza PL-16, la Corte suprema amministrativa ha sottolineato che analisi individuale e attenzione alle circostanze personali del richiedente sono condizioni fondamentali per ottenere COI giuridicamente pertinenti.<sup>48</sup>

La Corte Regionale Amministrativa di Varsavia in PL-10 ha evidenziato che la determinazione dello status di rifugiato richiede in primo luogo la valutazione delle affermazioni del richiedente asilo senza anteporre la situazione nel paese di origine e ha fatto riferimento all'Handbook dell'UNHCR e alla giurisprudenza del Supremo Tribunale amministrativo in tal senso. Di conseguenza la Corte ha ritenuto che

(...) le osservazioni generali sulla situazione politico-sociale (...), i rapporti delle organizzazioni e le affermazioni tratte dalle opinioni degli esperti accademici sono pertinenti solo nella misura in cui le circostanze che descrivono possono essere collegate direttamente al richiedente.

La Corte Suprema Amministrativa **ceca** ha anche fornito una chiara formulazione di questo standard nella sua recente sentenza CZ-21:

La Corte riconosce che la situazione generale nel paese di origine è descritta in molti rapporti, ciononostante deve necessariamente attribuire maggiore importanza ai rapporti che descrivono la situazione dei diritti umani nel paese di destinazione e valutare direttamente le ragioni del supposto rischio reale di trattamenti inumani o crudeli. La rilevanza e il peso attribuito

---

<sup>46</sup> Par. 67.

<sup>47</sup> Par. 73.

<sup>48</sup> Si veda la citazione completa nel Capitolo VI.1.2.

ad un rapporto devono dipendere dalla misura in cui questo affronta le questioni prese in considerazione nel procedimento in questione. Ad un rapporto che descrive la situazione generale socio-economica e non si sofferma su alcune questioni specifiche sarà generalmente accordato un peso minore.

Il principio sottostante questo standard può forse essere più chiaramente spiegato dalla giurisprudenza della Commissione Permanente di Appello per i Rifugiati del **Belgio** (BE-05):

La Commissione ricorda che la procedura di determinazione dello status di rifugiato non ha come obiettivo la ricostruzione in astratto della situazione dei diritti umani in un determinato paese, ma piuttosto la valutazione caso per caso dell'esistenza del timore di persecuzione (...)

Facendo riferimento ai principi sopra esposti, numerosi tribunali europei di alto grado menzionano la mancanza di COI specifiche o l'utilizzo di informazioni di carattere generico, senza o con deboli legami con il caso particolare, nelle decisioni di annullamento di una decisione sullo status di rifugiato adottata ad un livello decisionale inferiore. La giurisprudenza di **Ungheria** (HU-01, HU-05, HU-06, HU-08), **Repubblica Ceca** (CZ-05, CZ-06, CZ-10), **Austria** (AT-07), **Bulgaria** (BG-03), **Slovacchia** (SK-09, SK-18, SK-19), **Slovenia** (SI-04), **Belgio** (BE-12) e **Svezia** (SE-01) può essere richiamata in questo contesto. Allo stesso tempo, le sentenze della Commissione di Appello per l'Asilo **francese** (FR-01) e il Tribunale di Appello per l'Immigrazione del **Regno Unito** (UK-05) hanno seguito un approccio simile ma in connessione con il materiale presentato dal ricorrente, in caso di rigetto in appello. Quest'ultima decisione può essere di particolare interesse in quanto critica fermamente la prassi di presentare molti materiali sulle COI ai giudici senza sottolineare le specifiche parti rilevanti per il caso in oggetto:

Deploriamo la pratica di depositare un'enorme quantità di documenti irrilevanti specialmente in casi finanziati con soldi pubblici e non vi è alcun diritto a richiedere che il giudice legga l'intero fardello a meno che la sua attenzione non venga richiamata su alcuni documenti in particolare.

La sopra citata sentenza **slovacca** (SK-09) può anche essere considerata particolarmente interessante; infatti la Corte Regionale di Košice è andata oltre la semplice esigenza di considerare le COI su base personale sentenziando che

Le citazioni delle informazioni sul paese di origine non possono essere riassunte tralasciando i riferimenti alla loro relazione con i fatti concreti del caso specifico, che servono al giudice come base per considerare e decidere il caso.

Nel SI-09 la Corte Suprema della **Slovenia** ha stabilito un'interessante distinzione tra COI "specifiche" (su base personale) e "generali":<sup>49</sup>

(...) le informazioni che costituiscono COI specifiche sono dettagliate, approfondite e relative esclusivamente al caso specifico, quindi, sono legate alle concrete circostanze soggettive, che hanno una connessione diretta con il ricorrente e con ciò che gli è accaduto oppure sono informazioni che vengono utilizzate per verificare le affermazioni del richiedente e riguardano le circostanze personali e i motivi di persecuzione. Le COI generali, che sono accessibili a tutti, sono fatti di cultura generale e non hanno bisogno di essere provate e quindi, in linea

<sup>49</sup> Legge sulla Protezione Internazionale, sezione 23 (1) – citazione completa nel Capitolo VI.2.1.

di principio (...), un precedente confronto di quelle informazioni con il richiedente (che deve essere consapevole della situazione del paese di provenienza) non è necessario.

Mentre la maggior parte delle sentenze citate affrontano la determinazione dello status di rifugiato in generale, l'autorevole giurisprudenza **ungherese** (HU-05, HU-06, HU-08) e una sentenza della Alta Corte Amministrativa della **Bulgaria** (BG-03) stabiliscono lo stesso standard riguardo all'applicazione del concetto di paese d'origine sicuro.<sup>50</sup> Dato che lo standard di esame su base individuale è in alcuni paesi meno chiaro e più dibattuto in relazione alla valutazione del diritto alla protezione sussidiaria o all'applicazione del concetto di "paese sicuro" rispetto alla determinazione dello status di rifugiato, le sentenze di cui sopra sono sicuramente molto importanti.

### VI.3 Valutazione obbligatoria delle prassi giuridiche "effettive"

#### VI.3.1 Legislazione

Un'altra disposizione vincolante della legislazione europea in materia di asilo che può essere citata in relazione alla pertinenza giuridica delle COI è prevista dall'articolo 4 (3) (a) della Direttiva Qualifiche e recita come segue:

3. L'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione:
  - (a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e le relative **modalità di applicazione**;

La Direttiva Procedure elabora ulteriormente lo stesso principio in relazione al concetto di paese d'origine sicuro<sup>51</sup> e di paese terzo sicuro<sup>52</sup>. Queste disposizioni obbligano gli Stati membri **non solo a esaminare ciò che la legge dispone in un certo paese ma anche a valutare in che misura e in che modo le disposizioni in questione sono applicate**. Dal punto di vista di un professionista delle COI, l'importanza di questa disposizione risiede nel fatto di impedire ai giudici di utilizzare esclusivamente il testo delle leggi dei paesi d'origine come elementi di fatto. Infatti, mentre tali disposizioni legislative possono essere in linea con i principi dei diritti umani o possono sembrare offrire protezione contro le persecuzioni e altri tipi di danno, in pratica, spesso non lo sono.

Gli Stati membri dell'UE hanno trasposto il criterio di cui sopra nella loro legislazione nazionale. Può essere definita piuttosto particolare l'interpretazione legislativa data dalla **Slovenia**, dove il legislatore ha deciso di collegare le "regole sul paese d'origine" al concetto di COI "generale" e al "modo in cui vengono applicate" in rapporto alle COI

<sup>50</sup> In queste giurisdizioni, al momento in cui le sentenze in questione sono state emesse, l'applicazione del concetto di "paese di origine sicuro" ha fatto riferimento anche alla valutazione del diritto del richiedente alla protezione sussidiaria (anche se non pienamente in linea con il concetto comune dello stesso dell'UE).

<sup>51</sup> Direttiva Procedure, articolo 30 (4) e allegato II.

<sup>52</sup> *Ibidem*, art. 27 (1) e art. 36 (2).

“specifiche”.<sup>53</sup> Questo approccio può essere discutibile alla luce del fatto che le mere disposizioni legislative (per esempio, l’esistenza di “crimini morali” o la criminalizzazione della diserzione del servizio militare o dell’omosessualità) possono costituire COI di grande impatto individuale per un richiedente, mentre le informazioni specifiche su come gli standard dei diritti umani previsti dalla legge sono applicati nella prassi possono anche essere di carattere piuttosto generale.

### VI.3.2 Giurisprudenza

Per quanto riguarda la sopracitata questione, la **Corte** EDU ha fissato un chiaro standard nella sua recente sentenza *Muminov*:

(...) l’esistenza di leggi nazionali e l’adesione ai trattati internazionali che garantiscono il rispetto dei diritti fondamentali in linea di principio non sono di per sé sufficienti a garantire un’adeguata protezione contro il rischio di maltrattamenti quando, (...), fonti attendibili hanno riferito che le autorità ricorrono o tollerano pratiche manifestamente in contrasto con i principi della Convenzione.

Il criterio di esame obbligatorio delle prassi giuridiche “effettive” è meno presente nella giurisprudenza nazionale rispetto al criterio di valutazione su base individuale. La Corte Municipale di Budapest in **Ungheria** ha ribadito il suo standard sulla questione in HU-07:

(...) La Corte Municipale ha già affermato in numerose autorevoli sentenze che i paesi possono essere considerati quali paesi di origine sicuri solo quando gli strumenti internazionali di cui sopra che garantiscono i diritti umani di base sono applicati nella prassi e quando, sulla base del sistema giuridico e sociale, il richiedente asilo può avere accesso a una protezione effettiva.

La Corte ha quindi criticato in altri casi il semplice esame delle disposizioni di legge nel paese d’origine e si è avvalsa di questo argomento quando ha annullato decisioni amministrative richiedendo la valutazione dell’applicazione pratica delle disposizioni (HU-02, HU-08) o della situazione reale che il richiedente asilo avrebbe affrontato in caso di rientro (HU-04).

La Corte Amministrativa **austriaca** ha previsto degli standard in AT-16:

Il solo fatto che la disposizione di legge turca (cioè il regolamento in materia di guardie di paese) non preveda il reclutamento forzato è di per sé inadeguato per trarre una conclusione sulla minaccia di fatto al richiedente asilo dovuta al suo rifiuto di lavorare come guardia. Nel giudicare la possibile minaccia a una persona che ha rifiutato di accettare tale compito, la prassi effettiva di reclutamento degli enti locali deve essere presa in considerazione.

La giurisprudenza **slovacca** sottolinea il principio di cui sopra e lo utilizza come motivo per annullare decisioni amministrative. La Corte Regionale di Bratislava ha ritenuto in SK-05, che

Il semplice riferimento al [rilevante] articolo della Costituzione [del paese di origine] non può essere considerato un adeguato esame del caso<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Legge sulla Protezione Internazionale, sezione 23 (1) – citazione completa nel Capitolo VI.2.1.

<sup>54</sup> Lo stesso argomento è stato ripetuto in SK-04.

e ha deciso in SK-14 che

L'autorità di primo grado deve anche provare a scoprire se i diritti e le libertà fondamentali proclamati nella Costituzione siano rispettati nella prassi [del Paese d'origine] .

La sentenza di riferimento dell'autorità **polacca** di secondo grado (PL-01) non ha affrontato la questione delle disposizioni di legge, bensì quella della mera esistenza delle autorità giudiziarie come un argomento di per sé insufficiente per dimostrare l'esistenza di protezione interna per il richiedente:

La semplice esistenza di tribunali non prova nulla. Al fine di giustificare la tesi dell'effettività della protezione interna, bisognerebbe dimostrare che questi funzionano correttamente.

Ulteriore riferimento allo standard in questione è stato fatto da parte della Corte Federale Amministrativa **tedesca** in DE-01:

(...) la corte d'appello ha violato il suo obbligo di tutelare il diritto a un processo in conformità con la legge e di chiarire i fatti *ex officio*, fondando la sua opinione sulla domanda del richiedente proveniente dall'Azerbaijan solo sulla base della normativa citata [del paese di origine] e "sulla propria conoscenza giuridica" (...) e senza indagare circa la situazione giuridica e la prassi legale [nel paese d'origine] (...)

Il Consiglio **belga** per le Controversie in materia di legge sugli stranieri ha criticato "l'analisi teorica della situazione" e le "conclusioni ipotetiche" nella sentenza BE-12 e ha fatto riferimento proprio a questi aspetti nel motivare l'annullamento di una decisione amministrativa.

## VI.4 Sintesi

La pertinenza giuridica, quale standard di qualità delle COI, non è sufficientemente riflessa nella legislazione europea e nazionale e nella giurisprudenza in materia di asilo. Allo stesso tempo, la Direttiva Qualifiche stabilisce due criteri che possono essere strettamente collegati a questo standard: l'analisi su base individuale delle domande e la valutazione delle prassi legali effettive invece della mera consultazione della legge vigente nei paesi di origine. Entrambi questi standard vincolanti sono ora parte della giurisprudenza di alcuni importanti tribunali europei che si occupano di asilo. Tuttavia, il riferimento all'esame su base individuale è significativamente più frequente rispetto al secondo criterio e, in alcune occasioni, è addirittura esplicitamente collegato a una valutazione su base individuale delle COI (in contrasto con l'uso di COI generali e non legate al caso specifico). Questi principi di base possono contribuire efficacemente a una migliore interpretazione delle COI giuridicamente pertinenti nei paesi in cui questi due standard non sono ancora stati ampiamente discussi e chiariti nella prassi legale.

La legislazione ungherese e austriaca in materia di asilo, insieme con la giurisprudenza polacca e ceca in materia possono essere indicate come buone prassi a livello europeo dato che propongono una definizione chiara e concisa di pertinenza giuridica in materia di informazione sui paesi, in linea con i già esistenti standard professionali.

## VII. Standard 2: Attendibilità ed equilibrio delle fonti

Essendo consapevoli della inevitabile parzialità delle fonti, i ricercatori sulle COI e gli utilizzatori delle COI dovrebbero consultare diversi tipi di fonti (ad esempio organizzazioni internazionali, fonti governative, ONG e fonti di informazione). Il contesto politico e ideologico in cui una fonte opera dovrebbe essere considerato, così come il suo scopo, il problema su cui si concentra, la metodologia, i finanziamenti e l'intenzione dietro la sua pubblicazione e tutte le informazioni dovrebbero essere valutate di conseguenza.

Lo standard professionale sopra citato<sup>55</sup> è molto più presente nelle direttive dell'UE in materia di asilo e nella legislazione di alcuni Stati membri rispetto allo standard di pertinenza giuridica. La ragione potrebbe risiedere nell'evidente necessità di avere COI fondate (e quindi difficilmente attaccabili) e riconosciute da tutti gli attori del processo di determinazione dello status di rifugiato.

### VII.1 Obiettività e imparzialità

#### VII.1.1 Legislazione

I primi chiari standard stabiliti dalla legislazione dell'UE in connessione con l'attendibilità delle fonti sono obiettività e imparzialità. Ai sensi dell'articolo 8 (2) della Direttiva Procedure:

2. Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni dell'autorità accertante relative alle domande di asilo siano adottate previo congruo esame. A tal fine gli Stati membri dispongono:
  - (a) che le domande siano esaminate e le decisioni prese in modo individuale, **obiettivo ed imparziale**;

Dal punto di vista di un professionista delle COI, questi criteri indicano che le fonti (e le informazioni che forniscono) vengono selezionate **senza alcun tipo di pregiudizio o preferenza per un determinato approccio**. Tale approccio impedisce qualsiasi ricerca sulle COI finalizzata unicamente allo scopo di sostenere o rifiutare una richiesta di protezione internazionale, mentre si promuove un atteggiamento equilibrato e poco di

<sup>55</sup> Si veda anche *UNHCR Position Paper*, par. 24–27; Lista di Controllo dell'IARLJ, par. 49–60; Linee guida comuni europee, Capitolo 2.

parte. Durante la scrittura del presente rapporto, solo pochi Stati membri dell'UE hanno incluso questi standard nella loro legislazione nazionale in materia di asilo.

### VII.1.2 Giurisprudenza

La **Corte EDU** non ha ancora determinato degli standard per stabilire se una fonte di informazione è obiettiva. Tuttavia, nella rilevante sentenza *Salah Sheekh*, la Corte ha già citato i criteri di attendibilità e obiettività<sup>56</sup>:

(...) Per quanto riguarda i materiali ottenuti *proprio motu*, la Corte ritiene che, dato il carattere assoluto della protezione garantita dall'Articolo 3, deve essere rispettata la regola per cui la valutazione compiuta dalle autorità dello Stato contraente sia adeguata e sufficientemente supportata da materiale interno così come da materiale proveniente da altre **fonti attendibili e obiettive**, (...)

Mentre obiettività e imparzialità sembrano essere standard di base della giurisprudenza in materia di asilo in tutta Europa, i tribunali e gli organi giudiziari solo raramente fanno riferimento a questo requisito in termini concreti in relazione alle fonti sulle COI. E' interessante, comunque, esaminare la terminologia che viene utilizzata in questo contesto. L'Alta Corte irlandese in IE-05 ha adottato la formulazione "fonti attendibili a livello internazionale", la Commissione di Appello per i Rifugiati del **Belgio** (BE-06, BE-07) parla di "serietà e affidabilità", mentre il Tribunale Civile di Lecce in **Italia** in IT-01 si riferisce a "organizzazioni che si occupano di rifugiati in modo obiettivo e serio". In una rilevante sentenza (NL-01) il Consiglio di Stato **olandese** ha stabilito che

(...) il rapporto sul paese d'origine [fornito dal Ministero degli Affari Esteri] deve disporre di informazioni imparziali, obiettive e precise (...)

e in altre sentenze (NL-02, NL-04) ha conseguentemente ripetuto la necessità di utilizzare fonti "obiettive".

Il Consiglio **belga** per le Controversie in materia di legge sugli stranieri (CIL) ha ritenuto in almeno due sentenze (BE-18 e BE-19) che il fatto che i rapporti sulle COI siano forniti dall'unità COI dell'autorità amministrativa ("CEDOCA") è di per sé garanzia di obiettività che e tali informazioni sono da preferire a generici articoli o rapporti dei media. La ragione sottostante ciò è che i rapporti del CEDOCA sono preparati da

(...) funzionari pubblici imparziali che non hanno alcun interesse personale a fornire informazioni non corrette (...).

Il Tribunale per l'Immigrazione e l'Asilo della Gran Bretagna ha esaminato il requisito dell'obiettività in modo completamente differente in UK-11 (un caso di "sentenza-guida sul paese"<sup>57</sup>):

<sup>56</sup> Par. 136.

<sup>57</sup> Le sentenze-guida si incontrano spesso nei casi di asilo. Tali sentenze cercano di fornire autorevoli punti di riferimento su importanti questioni giuridiche, al fine di raggiungere una maggiore coerenza nelle decisioni adottate in materia. Questo speciale sistema è in vigore nel Regno Unito fin dal 2004.

L'enfasi che poniamo sulla valutazione basata su criteri di merito oggettivi ci suggerisce un ulteriore commento. E' ancora pratica diffusa tra i professionisti e i giudici fare riferimento a "prove obiettive sul paese" quando invece si tratta di prove sulla situazione di sfondo del paese. A nostro avviso, fare riferimento a tali prove quali "obiettive" oscura la necessità del giudice di sottoporre tali prove ad esame per vedere se sono conformi agli standard COI appena evidenziati. Questa prassi sembra aver avuto origine nella distinzione effettuata tra prove relative alla situazione del singolo richiedente (la cosiddetta "prova soggettiva") e prove relative alle condizioni del paese (la cosiddetta "prova oggettiva") ma, come le nostre successive considerazioni sul caso del ricorrente spiegano (...), anche questa distinzione può causare confusione quando la questione riguarda il fatto che la paura soggettiva del ricorrente abbia un fondamento oggettivo. Ci auguriamo che la prassi di cui sopra cessi.

La – piuttosto inusuale – argomentazione di cui sopra è particolarmente preziosa perché sottolinea il carattere non-assoluto dell'obiettività e la necessità di esaminare ogni fonte sulle COI (anche le cosiddette informazioni "ufficiali"). A questa interpretazione fanno eco altre sentenze in una serie di Paesi per quanto riguarda la valutazione delle fonti.<sup>58</sup>

## VII.2 Pluralità delle fonti

### VII.2.1 Legislazione

Subito dopo lo standard generale su obiettività e imparzialità, l'articolo 8 (2) (b) della Direttiva Procedure fissa un criterio più concreto riguardo all'utilizzo di varie e differenti fonti:

2. Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni dell'autorità accertante relative alle domande di asilo siano adottate previo congruo esame. A tal fine gli Stati membri dispongono: (...)
  - (b) che pervengano da **varie fonti** informazioni precise e aggiornate, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), circa la situazione generale esistente nel paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, nei paesi in cui questi hanno transitato e che tali informazioni siano messe a disposizione del personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito;

Lo stesso requisito viene richiesto in connessione con la determinazione su base nazionale dei paesi d'origine sicuri in forza dell'articolo 30 (5).

Oltre ad effettuare l'obbligatoria trasposizione di questo articolo, l'**Ungheria** ha adottato una legislazione all'avanguardia nel definire cosa vuol dire in pratica lo standard della pluralità di fonti, in relazione allo standard di obiettività precedente:<sup>59</sup>

- (8) Il Centro informazioni sui paesi si occupa di raccogliere informazioni e preparare un rapporto in modo obiettivo, imparziale e preciso. A tal fine,
  - a) utilizza differenti fonti di informazione,
  - b) allo stesso modo e in misura massima utilizza fonti di informazioni governative, non governative e internazionali.

<sup>58</sup> Si veda Capitolo VII.3.2.

<sup>59</sup> Decreto del Governo numero 301/2007 (XI.9.) sull'implementazione della Legge LXXX del 2007 in materia di asilo, sezione 70 (8).

Anche la legislazione **rumena** in materia di asilo suggerisce in modo indiretto l'utilizzo di differenti fonti di informazione.<sup>60</sup>

### VII.2.2 Giurisprudenza

Fin dai primi anni novanta, la Corte EDU ha gradualmente posto l'accento sull'utilizzo di una pluralità di fonti nell'esame delle informazioni sui paesi d'origine in casi riguardanti l'articolo 3. Come già accennato nel Capitolo IV.2, la Corte ha ormai preso le distanze dalla sua precedente prassi consistente nel fare affidamento sull'"esperienza professionale" degli Stati convenuti e sui materiali da loro presentati. Anche se nella prassi stava già mostrando un crescente interesse riguardo all'utilizzo di una vasta gamma di fonti, la Corte ha stabilito principi concreti solo nel caso *Salah Sheekh*:<sup>61</sup>

(...) Per quanto riguarda i materiali ottenuti *proprio motu*, la Corte ritiene che, dato il carattere assoluto della protezione garantita dall'Articolo 3, deve essere rispettata la regola per cui la valutazione compiuta dalle autorità dello Stato contraente sia adeguata e sufficientemente supportata da materiale interno **così come da materiale proveniente da altre fonti attendibili e obiettive**, come, ad esempio, Stati contraenti o non contraenti, agenzie delle Nazioni Unite e autorevoli organizzazioni non governative. (...) Sarebbe troppo limitato un approccio in base al quale, in casi ex Articolo 3 riguardanti l'espulsione o l'estradizione di stranieri, la Corte, quale tribunale internazionale per i diritti umani, prendesse in considerazione solo i materiali messi a disposizione dalla autorità interne dello Stato contraente interessato senza **confrontarli con i documenti di altre fonti attendibili e oggettive**. (...)

Nella sentenza *Gaforov* del 2010, la Corte ha confermato esplicitamente che questo standard trova applicazione con riguardo sia alle autorità che ai tribunali nazionali:

(...) [nessuno dei tribunali nazionali] ha dato alcuna considerazione a una serie di informazioni rilevanti su cui faceva affidamento il richiedente e inserite dagli stessi tribunali nel fascicolo del caso, [questo è uno dei fattori che ha portato la Corte a concludere che] le autorità nazionali non sono riuscite a valutare adeguatamente il rischio che il richiedente potesse essere soggetto a tortura o maltrattamenti nel caso di un'espulsione.

In linea con la giurisprudenza della Corte EDU, diversi tribunali europei hanno cominciato negli ultimi anni a porre enfasi su tale standard. L'Alta Corte dell'**Irlanda** ha detto molto chiaramente in IE-07 che<sup>62</sup>

La valutazione delle informazioni sui paesi di origine tratte da una pluralità di fonti è responsabilità del Tribunale.

Nella sua autorevole sentenza (UK-08), la Corte d'Appello del **Regno Unito** ha esposto lo standard con la stessa chiarezza:

(...) è compito del giudice non scegliere un approccio senza prima metterlo a confronto con altri, al fine di compiere una valutazione qualitativa e arrivare a una visione equilibrata di quei materiali.

<sup>60</sup> Decisione 1251/2006 per l'approvazione delle Norme Metodologiche per l'implementazione in Romania della Legge no. 122/2006 in materia di asilo, sezione 16 (3) – per maggiori dettagli si veda il Capitolo VII.3.1.

<sup>61</sup> Par. 136.

<sup>62</sup> Si veda anche IE-09. Più dettagli sono contenuti nel Capitolo VII.3.2.

L'allora Consiglio Federale Indipendente per l'Asilo d'**Austria** ha ripetutamente sottolineato l'importanza di utilizzare una pluralità di fonti di informazione differenti nella procedura d'asilo.<sup>63</sup> Successivamente, la Corte Amministrativa ha confermato questo standard generale in AT-18:

Le COI presentate sarebbero una base sufficiente per una decisione se fossero il risultato di un'ampia ricerca su un numero sufficiente di fonti differenti e quelle fonti non fornissero alcuna prova dei "problemi" che le minoranze in questione starebbero affrontando. (...)

Nel caso in questione, non può essere stabilito quali fonti siano state utilizzate dall'ufficio documentazione dello Stato. I rapporti dello Swiss Refugee Council sono stati tralasciati, anche se il richiedente li ha presentati nel corso del processo. Questo fatto mette in dubbio la completezza delle indagini, minando l'argomento centrale della decisione, ossia che la valutazione della situazione del paese d'origine è stata basata sull'attento e scientifico rapporto preparato dall'ufficio documentazione dello Stato.

In AT-19, la Corte Suprema Amministrativa ha sottolineato l'obbligo di utilizzare fonti differenti in un contesto specifico, ossia quando l'autorità intende contestare le conclusioni dell'UNHCR riguardo alle condizioni nel paese d'origine o riguardo ai gruppi a rischio:

Secondo la giurisprudenza dominante della Corte Suprema Amministrativa le raccomandazioni delle organizzazioni internazionali hanno efficacia indicativa. Ciò significa (...) che non obbligano la corte a concedere l'asilo o una forma di protezione alternativa. Infatti, la corte deve tenere in considerazione la valutazione dell'UNHCR e deve dichiarare, fornendo prove, perché e sulla base di quale rapporto sul paese d'origine non segue l'indicazione dell'UNHCR.

A questa posizione ha fatto eco quella della Corte di Appello per l'Immigrazione svedese in SE-03, in cui stabilisce che

Le raccomandazioni dell'UNHCR devono naturalmente essere confrontate con le altre informazioni sul paese d'origine.

La Corte per l'immigrazione di Goteborg ha stabilito uno standard più generale in SE-02 affermando che

Nella maggioranza dei casi sembra necessario che la Commissione per l'Immigrazione ricerchi e descriva informazioni provenienti da diverse fonti.

La Corte Regionale di Brno, **Repubblica Ceca**, ha stabilito standard concreti decidendo in CZ-16 che

Il convenuto deve quindi basare la propria valutazione su informazioni che derivano da istituzioni statali (rapporti sui paesi del Dipartimento di Stato americano, del Ministero degli Affari Esteri ceco, del Ministero dell'Interno del Regno Unito, dell'ufficio stampa ceco, etc.) ma anche su informazioni fornite da organizzazioni non governative (come Amnesty International, Human Rights Watch, ecc.)

e in CZ-17 che

Per quanto riguarda la corretta valutazione dei fatti è necessario che l'autorità amministrativa includa nella sua valutazione probatoria sia i rapporti delle organizzazioni non governative che

<sup>63</sup> Si veda, ad esempio, AT-11, AT-12 e AT-15.

descrivono la situazione nel [paese di origine] e sia le [rilevanti] linee guida dell'UNHCR al riguardo (...) e successivamente utilizzare questi rapporti quale base per la decisione.

La Corte Suprema Amministrativa ceca ha successivamente adottato questi standard. In CZ-30 ha concluso che

L'autorità amministrativa è obbligata a raccogliere una quantità adeguata di informazioni rilevanti, derivanti in linea di principio da differenti fonti così da permettere un confronto tra le stesse per determinare l'entità della loro attendibilità e precisione.

La sentenza CZ-22 ha specificato che

L'equilibrio e la pluralità delle fonti è assicurata dall'uso di fonti nazionali e straniere, governative e non governative.

In CZ-28, la Corte Suprema Amministrativa ha sfumato i criteri per soddisfare questo standard:

Per quanto riguarda il reclamo del ricorrente circa la mancata utilizzazione di alcuni materiali sulle COI nel procedimento, la Corte osserva che non è possibile *a priori* rimproverare al Ministero [dell' Interno] di non aver utilizzato un particolare rapporto sul paese di origine. Ossia, non è possibile utilizzare tutti i rapporti esistenti. E' sufficiente che il Ministero raccolga una quantità e qualità tale di COI che forniscano informazioni sufficienti, equilibrate e attendibili circa la situazione nel paese di origine e specialmente circa le considerazioni collegate alle circostanze del caso specifico.

In CZ-30, la stessa Corte ha aggiunto a questo principio che

E' spesso auspicabile che vengano utilizzati i rapporti forniti dalle organizzazioni non governative. Tuttavia, non è *a priori* possibile stabilire che, se nel caso specifico l'autorità amministrativa non ha utilizzato tali COI, non è riuscita a raccogliere prove sufficienti per la decisione.

L'interpretazione giudiziaria ceca adotta così un approccio più flessibile al criterio della varietà delle fonti.<sup>64</sup>

L'allora Commissione Permanente di Appello per i Rifugiati del **Belgio** ha ripetutamente citato l'importanza di diversificare le fonti sulle COI, anche se in modo indiretto. Invece che stabilire uno standard esplicito, l'autorità belga ha utilizzato questo argomento quando ha rigettato o accolto un appello, elogiando la quantità di fonti utilizzate (BE-06, BE-07) o criticandone la mancanza (BE-01). In BE-15, il Consiglio per le Controversie in materia di legge sugli stranieri ha dichiarato che una mera critica riguardo alla completezza delle fonti utilizzate non è sufficiente a confutare l'esattezza delle informazioni.

La Corte Distrettuale di Zwolle in **Olanda** ha concluso in NL-05 che non è sufficiente basare una decisione in materia di asilo sui rapporti ufficiali e disponibili sul paese d'origine preparati dal Ministero degli Affari Esteri olandese se altre fonti forniscono informazioni a supporto della domanda d'asilo e che in tale situazione anche altre fonti devono essere prese in considerazione.

---

<sup>64</sup> La giurisprudenza ceca sulla valutazione delle fonti nel Capitolo VII.3.2.

La necessità di utilizzare una vasta gamma di fonti al fine di avere un quadro equilibrato del paese di origine è rintracciabile anche nella giurisprudenza **tedesca** e **slovacca**.<sup>65</sup>

## VII.3 Linee guida relative alla selezione e alla valutazione delle fonti

### VII.3.1 Legislazione

La Direttiva Procedure è piuttosto silente rispetto al significato concreto di imparzialità o varietà di fonti. Nonostante ciò la citata norma fa riferimento a due fonti concrete di grande importanza: l'**UNHCR**<sup>66</sup> e il **Consiglio d'Europa**<sup>67</sup> (quest'ultimo solo in relazione alla determinazione nazionale dei paesi d'origine sicuri). Inoltre è suggerito l'utilizzo delle informazioni fornite da altri Stati membri.<sup>68</sup>

La riluttanza della UE e dei suoi Stati membri a specificare fonti "preferite" è comprensibile, data la difficoltà (o addirittura l'impossibilità) di creare una lista delle fonti sulle COI più utili ed attendibili che sia completa, equilibrata e durevole. D'altra parte, alcune indicazioni più concrete su quali tipi di fonti dovrebbero essere consultate potrebbero rivelarsi molto significative. In questo contesto può essere citata la legislazione in materia di asilo **rumena**.<sup>69</sup>

(3) In conformità con la Sezione 13 (1) (b) della legge, i funzionari competenti nel consultare le informazioni sui paesi di origine dei ricorrenti devono consultare tutte le informazioni disponibili nelle fonti pubbliche, fonti web, biblioteche, opinioni di esperti del settore, rapporti e materiali di istituzioni, centri e organizzazioni specializzate su questo argomento e materiali provenienti dal Ministero degli Affari Esteri rumeno, così come tutte le altre fonti che possono contribuire alla valutazione della situazione nel paese di origine.

La legislazione **lituana** in materia di asilo oltre a nominare diversi tipi di fonti stabilisce anche un ordine di preferenza.<sup>70</sup>

33. I rapporti sulla situazione nei paesi terzi e nei paesi di origine possono essere basati su informazioni ricevute da fonti differenti. Le informazioni vengono valutate in base alla fonte, a partire dalla più credibile, seguendo questo ordine:

33.1. informazioni ricevute da missioni diplomatiche e consolati della Repubblica di Lituania;

<sup>65</sup> Si veda rispettivamente DE-04 (I dettagli nel Capitolo VII.3.2) e SK-20.

<sup>66</sup> Direttiva Procedure, art. 8 (2) (b) e art. 30 (5).

<sup>67</sup> Direttiva Procedure, art. 30 (5).

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Decisione 1251/2006 per l'approvazione delle Norme Metodologiche per l'implementazione in Romania della Legge no. 122/2006 in materia di asilo, sezione 16 (3).

<sup>70</sup> Regole procedurali per l'esame delle domande d'asilo, il processo decisionale, e l'implementazione delle decisioni (approvate dall'Ordinanza No. 1V-361 del 2004 del Ministero dell'Interno della Repubblica della Lituania), sezione 33.

- 33.2. informazioni ricevute dall'ufficio dell'UNHCR;
- 33.3. informazioni ricevute da altre organizzazioni internazionali;
- 33.4. informazioni ricevute da organizzazioni non governative;
- 33.5. rapporti dei media;
- 33.6. altre informazioni.

Tale ordine “assoluto” di preferenza non è solo in contraddizione con l'interpretazione della maggior parte dei professionisti COI ma anche con la maggioranza della giurisprudenza dei tribunali europei.<sup>71</sup>

### VII.3.2 Giurisprudenza

In *Salah Sheekh*, La Corte EDU ha fornito una lista base di tipi di fonti da utilizzare come termine di paragone per il materiale nazionale, ossia<sup>72</sup>

(...) per esempio, altri Stati contraenti o non-contraenti, le agenzie delle Nazioni Unite e autorevoli organizzazioni non governative. (...)

Da allora questa posizione è stata ripetuta in un certo numero di sentenze. Nella sentenza NA del 2008, la Corte ha fornito un'indicazione giudiziaria senza precedenti su come devono essere valutate le COI:

Nel valutare questi documenti devono essere considerate le loro fonti, in particolare, la loro **indipendenza, attendibilità e obiettività**. Per quanto riguarda i rapporti, bisogna tenere in considerazione **l'autorità e la reputazione dell'autore, la serietà delle indagini** alla base del rapporto, **la solidità delle conclusioni e la loro conferma da parte di altre fonti**.

I giudici – similmente ai legislatori – sembrano essere piuttosto scettici nel fornire un elenco di fonti “preferite” o di indicazioni su come analizzare le fonti. Nei pochi casi di rilievo, l'UNHCR è sicuramente la fonte più frequentemente citata. Anche altri ben noti produttori di COI (come Amnesty International, Human Rights Watch o lo UK Home Office) sono citati in alcuni casi. Tuttavia, questi suggerimenti tendono costantemente a fornire un'indicazione o una raccomandazione piuttosto che una rigida lista-guida.

A livello nazionale, la giurisprudenza **ceca** è ancora una volta di particolare interesse. Nella sentenza CZ-01 del 1994 (precedente alla maggioranza della giurisprudenza in Europa) l'Alta Corte ceca ha stabilito il seguente standard:<sup>73</sup>

Al fine di ottenere prove, [l'autorità] può fare uso del personale diplomatico o consolare, del database dell'UNHCR, dove è disponibile un'ampia quantità di informazioni riguardanti il rispetto dei diritti umani nei singoli paesi o può consultare un'organizzazione internazionale specializzata nella protezione dei diritti umani.

In CZ-30, la Corte Suprema Amministrativa ceca ha stabilito per la prima volta che

---

<sup>71</sup> Capitolo VII.3.2.

<sup>72</sup> Par. 136.

<sup>73</sup> Si veda anche CZ-02.

In generale, per quanto riguarda l'affidabilità, la pertinenza e la pluralità di informazioni, non è possibile distinguere tra COI preparate da Stati o agenzie controllate dallo Stato da un lato e COI preparate da agenzie non statali o da organizzazioni non direttamente connesse con lo Stato, dall'altro. (...) In alcuni casi, le COI prodotte dagli Stati potrebbero essere insufficienti, distorte, unilaterali, motivate da interessi specifici relativi alla politica estera di uno Stato particolare e, al contrario, le COI fornite da alcune organizzazioni attive nel settore non governativo e su un dato paese possono essere oggettive e di valore. Tuttavia, può anche accadere il contrario, e COI di provenienza non governativa possono soffrire di mancanze, ad esempio a causa del loro impegno unilaterale su alcuni problemi del paese d'origine (...). La generalizzazione non è auspicabile.

La stessa sentenza contiene indicazioni su come trattare informazioni contraddittorie provenienti da fonti differenti:

L'autorità amministrativa non deve ignorare le differenze sostanziali nelle diverse fonti di informazioni, al contrario, è costretta ad affrontare i possibili conflitti tra i diversi materiali COI. In altre parole, è tenuta a valutare le COI in particolare in termini di obiettività, precisione e completezza, a cercare attraverso la loro valutazione complessiva di giungere a una descrizione quanto più possibile oggettiva della situazione nel paese di origine e delle circostanze rilevanti per il diritto d'asilo.

Quest'ultimo standard, da tempo presente nella prassi dei professionisti COI, è di straordinaria importanza, data la sua ancora scarsa presenza in giurisprudenza.

I tribunali in generale si astengono dal raccomandare l'uso preferenziale di un certo tipo di fonte e questo approccio è in linea con l'impegno a promuovere la diversificazione delle fonti precedentemente presentato. La sentenza AT-09 della Corte Amministrativa **austriaca** costituisce un'eccezione interessante:

Una volta valutata la situazione generale nel paese d'origine, gli uffici che si occupano dell'asilo sono tenuti a utilizzare le informazioni disponibili, in particolare i rapporti delle organizzazioni internazionali che si occupano di rifugiati, (...)

Anche se richiedere che una valida fonte sulle COI abbia una sorta di "buona reputazione internazionale" non è qualcosa di estraneo ai tribunali europei che si occupano di asilo<sup>74</sup>, una netta preferenza per le informazioni provenienti da fonti internazionali (a dispetto di fonti governative o ONG locali) sembra essere piuttosto rara.

I tribunali raramente si impegnano ad analizzare l'affidabilità di una determinata fonte. Tuttavia, alcuni hanno già formulato opinioni molto interessanti a questo proposito. La Corte Amministrativa di Lüneburg, **Germania**, nella sentenza DE-04 ha messo in discussione la prassi di far riferimento solo alle COI predisposte dal Ministero degli Esteri tedesco, esprimendo così una critica senza precedenti a questi rapporti e presentando importanti considerazioni per l'analisi delle fonti:

<sup>74</sup> Si veda ad esempio la sentenza IE-05 dell'Alta Corte d'Irlanda e il suo standard circa "le fonti internazionali attendibili" come citato nel Capitolo VII.1.2.

Da un punto di vista metodologico, al fine di avere una prospettiva globale, non è sufficiente prendere in considerazione solo le informazioni sui paesi d'origine predisposte dal Ministero degli Esteri, tipo "il Vietnam è un paese prioritario nella politica tedesca di aiuto allo sviluppo", "La Germania è uno dei partner bilaterali più importanti per il Vietnam"(...). Oltre a questo, il rapporto più recente del Ministero degli Esteri (del 28 agosto 2005) non incorpora, di suo, la relazione semestrale del 2005 (...), né il rapporto sui diritti umani del 2004 del Dipartimento di Stato americano del 28 febbraio 2005. Il Ministero degli Esteri si riferisce invece esclusivamente ai rapporti dell'anno precedente. Il rapporto sui Diritti Umani no. 28 della "Society for Threatened People" del 28 aprile 2005 e il rapporto annuale del 2004 della ISHR (International Society for Human Rights) non sono menzionati, né inclusi. Non è sicuro che altri resoconti dei media siano stati presi in considerazione. Quindi, il valore informativo dei rapporti sul paese d'origine del Ministero degli Esteri è molto limitato perché i recenti sviluppi in Vietnam, riportati da altre fonti, non sono sufficientemente analizzati e descritti.

Di conseguenza, soprattutto alla luce del rapporto particolare tra Germania e Vietnam e dell'insufficiente valore informativo dei rapporti del Ministero degli Esteri, altre prove – se possibile provenienti da una vasta gamma di fonti – devono essere incluse ed esaminate al fine di un'equilibrata valutazione giuridica.

Benché questa opinione può essere ancora ritenuta come una voce di dissenso nella giurisprudenza tedesca, dovrebbe sicuramente essere lodata perché espone una chiara idea di ciò che dovrebbe essere preso in considerazione quando si analizza l'attendibilità di una fonte in un contesto specifico e anche perché indirettamente sottolinea che persino le più attendibili fonti di informazioni operano con un mandato specifico e un'inevitabile parzialità. Subito dopo la sentenza DE-05, la Corte Suprema della Bassa Sassonia ha supportato complessivamente questa interpretazione sostenendo che

I rapporti sui paesi d'origine e i pareri del Ministero degli Esteri forniscono una base significativa per la fase decisionale della procedura asilo. Trarre conclusioni dalle posizioni del Ministero degli Esteri è compito della corte nella sua valutazione dei fatti e delle prove (...). Tuttavia, i tribunali in casi eccezionali possono essere obbligati a effettuare un esame più approfondito delle posizioni del Ministero degli Esteri nel caso di dubbi circa l'attendibilità di informazioni presenti in quei documenti (...).

Questa interpretazione è supportata dall'Alta Corte di **Irlanda**, in connessione con altre fonti governative (IE-09):

Non ritengo che riporre totale affidamento sui rapporti, e ancora di più, su estratti dei rapporti curati dai governi o dal Dipartimenti di Stato americano o della Gran Bretagna sia sempre sufficientemente conforme alla necessità di accertare e valutare le relative circostanze nel paese d'origine di un determinato richiedente. Le ragioni e il contesto di questi rapporti possono seriamente limitare il valore di indicatori indipendenti delle circostanze nel paese d'origine del richiedente.

In PL-11, la Corte Regionale Amministrativa di Varsavia ha ulteriormente affrontato la questione dell'analisi delle fonti in un caso altamente specifico circa l'uso di fonti dubbie quando si valuta l'applicabilità delle cause di esclusione. La corte **polacca** ha analizzato nelle sue sentenze i vari aspetti del problema relativo alle fonti collegate solo a una delle due parti di un conflitto armato:

La Corte non è d'accordo con il richiedente, che mette in discussione in linea di principio ogni possibilità di basare la valutazione di casi dei richiedenti asilo ceceni su fonti e agenzie di informazione russe. Non c'è dubbio che la Federazione Russa, come parte del conflitto in Cecenia, è per ovvi motivi interessata a presentare questo conflitto nel modo più favorevole per se stessa e per i suoi interessi politici, e quindi è comprensibile il modo in cui l'Ufficio per i Rifugiati giustamente pone la questione: "i numeri e i dati dei media russi devono essere valutati con grande attenzione". Ciò non significa, tuttavia, che si deve generalmente negarne la credibilità, ma solo che, in primo luogo, è necessario fare una distinzione tra l'informazione e la sua valutazione presentata in queste fonti e confrontare questi fatti con le circostanze espone dal ricorrente, così come con le altre fonti disponibili. In secondo luogo, fornendo la propria valutazione dei fatti dal punto di vista delle ragioni per l'applicazione delle cause di esclusione, deve essere tenuto in considerazione che queste informazioni devono essere interpretate restrittivamente.

Il fatto sottolineato dal ricorrente, ossia che le informazioni presentate dalle agenzie di stampa russe utilizzerebbero un determinato linguaggio (ad esempio viene riferito che un combattente detenuto "avrebbe detto" o persone "sarebbero morte/scomparse") non dimostra che queste fonti siano inaffidabili e inattendibili, ma al contrario, si tratta di una chiara e attendibile riserva adottata dall'agenzia perché le informazioni presentate non sono state corroborate o confermate da altre fonti e questo significa che in una procedura di asilo, fino a quando non sono fatte ulteriori indagini e le informazioni presentate con questa sorta di "riserva" non sono supportate da altri fatti, queste prove non possono essere considerate valide e servire come ragione ("gravi motivi") di applicazione di una causa di esclusione.

Il Tribunale per l'Immigrazione e l'Asilo del **Regno Unito** in UK-12 ha descritto in modo estremamente dettagliato quali fattori ritiene rilevante ai fini della valutazione delle fonti:

44. I materiali di ONG, come Amnesty International e Human Rights Watch tra molti altre, possono essere selettivi e dipende anche, in certa misura, dal peso che gli può essere attribuito, e dalla reputazione della fonte. I giudici che operano nel settore dell'immigrazione sono consapevoli del fatto che gran parte delle prove addotte proviene da fonti con interessi particolari o un'agenda specifica. Questo deve essere tenuto presente nel valutare il peso da attribuire ad alcune prove.

45. Per quanto riguarda le prove, ad esempio le affermazioni dell'Alta Commissione Britannica, è vero che le alte Commissioni e le ambasciate rientrano sotto gli auspici del Ministero degli Esteri e degli uffici del Commonwealth. Questi, come anche il convenuto, rappresentano un braccio del potere esecutivo. In questo caso le prove sono state ottenute su specifica richiesta del convenuto. Poco si sa circa il processo di raccolta delle informazioni, da dove provengono i dati o in che misura sono stati filtrati. E' anche poco chiaro se sia stata consultata più di una fonte e se sono stati cercati altri punti di vista. Tutto questo deve essere preso in considerazione per valutare il peso da dare a tali prove. I giudici dell'immigrazione devono essere cauti con entrambe le parti nel riscontrare la malafede, anche se devono analizzare le prove con mente aperta e curiosa rispetto al peso che deve essere attribuito alle stesse. (...)

197. Nella valutazione delle informazioni disponibili sui paesi di origine, compresi i rapporti degli esperti sul tema dell'asilo, è ovvio che dobbiamo applicare il massimo della obiettività alle nostre riflessioni e conclusioni. I rapporti degli esperti, le informazioni dal BHC [Alta Commissione Britannica], e la maggioranza delle informazioni contenute nelle informazioni sui paese di origine che abbiamo preso in considerazione, sono in gran parte basati

sull'analisi di opinioni fondate, osservazioni personali e deduzioni spesso raggiunte dopo aver ampiamente setacciato tutte le informazioni disponibili. Le conclusioni e le deduzioni in tali situazioni hanno quindi un forte elemento di soggettività. Per questo motivo abbiamo cercato di analizzare, ove possibile, le statistiche obiettive che vengono fuori dalla totalità delle informazioni a nostra disposizione. Nella valutazione del rischio, che è il nostro ultimo compito, l'analisi delle cifre servirà da punto di partenza per ottenere risultati obiettivi. In rapporto all'oggettività di quelle cifre, se affidabili, possiamo quindi andare a valutare i molti altri rapporti che ci sono stati presentati. (...)

203. Il rapporto dell'UNHCR è molto attuale e aggiornato. Siamo d'accordo (...) sul fatto che il tema della protezione per l'UNHCR è più ampio di una mera valutazione sullo status di rifugiato o sulla protezione sussidiaria. Tuttavia, questi rapporti sono preparati da persone con esperienza diretta riguardo alle principali questioni in oggetto e quindi gli abbiamo accordato un peso sostanziale in questo caso.

La Corte Suprema Amministrativa **ceca** ha invece esaminato il rapporto annuale del 2007 della Commissione Europea riguardante l'ingresso della Turchia nell'UE:

(...) questo rapporto trae origine dalle informazioni raccolte e analizzate dalla Commissione Europea e, inoltre, dalle informazioni fornite dal governo turco, dagli Stati membri della UE, dai dati provenienti dai rapporti del Parlamento Europeo e da numerose organizzazioni internazionali e non governative. (...) Anche se tale rapporto comprende un capitolo sulla tutela dei diritti umani e delle minoranze, il suo scopo è prima di tutto la valutazione dei progressi nei preparativi per l'adesione all'UE. (...) Questo rapporto non mira ad essere utilizzato nelle procedure d'asilo condotte dagli Stati membri dell'UE. Questo rapporto rappresenta un documento molto sensibile politicamente in cui ogni frase deve essere pesata in modo che non si traduca in un indesiderato conflitto diplomatico. (...) Non va dimenticato che il rapporto è redatto in un linguaggio diplomatico e questo non permette di rivelare il vero stato delle cose nel paese di origine. L'immediata conclusione del tribunale regionale per cui questo rapporto non deve essere assolutamente utilizzato deve essere, tuttavia, corretta. Il Rapporto Annuale (...) può essere uno dei mezzi di prova nel procedimento in materia di protezione internazionale. (...) La specificità del Rapporto Annuale deve comunque essere riflessa nella fase di libera valutazione della prova (...). A questo punto bisogna prendere in considerazione che si tratta di un documento diplomatico che non è stato creato ai fini della procedura d'asilo e non si concentra su circostanze e fatti rilevanti per la concessione della protezione internazionale. (...) Il rapporto può quindi essere usato solo come prova di sostegno, e preso in considerazione insieme a COI che non soffrono delle suddette carenze. Il Rapporto Annuale può servire per la verifica delle informazioni degli altri rapporti raccolti dall'autorità amministrativa.

Il Consiglio **belga** per le Controversie in materia di legge sugli stranieri ha sentenziato in BE-13 che il mero fatto che un determinato materiale sulle COI sia basato principalmente su informazioni fornite dal paese di origine stesso crea dubbi rispetto alla sua oggettività. Il Consiglio (come anche il tribunale di grado inferiore, la Commissione Permanente di Appello per i Rifugiati) ha espresso il suo punto di vista – piuttosto divergente – su come valutare l'anonimato della fonte.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Per i dettagli si veda il Capitolo IX.2.

La Corte Amministrativa della **Slovenia** nella sentenza SI-08 ha fornito un interessante (e alquanto inusuale) esempio di comparazione di attendibilità di due fonti internazionali (ossia l'UNHCR e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite):

L'UNHCR, in quanto organizzazione specializzata con un ruolo di rilievo nella comunità internazionale, ha una particolare responsabilità ex Articolo 35 della Convenzione di Ginevra. Dato il carattere molto meno politico dell'UNHCR, le COI fornite dall'UNHCR hanno molto più peso come prova rispetto a quelle del Consiglio di Sicurezza, visto che quest'ultimo svolge soprattutto funzioni politiche e di sicurezza.

Questi estratti di giurisprudenza sottolineano l'importanza dell'analisi delle fonti, compresa la valutazione dei limiti e delle ragioni della fonte anche quando si è dinanzi a importanti organizzazioni governative o internazionali e quindi, da un punto di vista di un professionista delle COI, altamente rilevanti.

## VII.4 Sintesi

Il criterio relativo all'utilizzazione di fonti sulle COI attendibili ed equilibrate nelle procedure di asilo è ormai stabilmente presente sia nella legislazione sia nella giurisprudenza degli Stati membri della UE. La sua concreta e principale manifestazione è l'obbligo di utilizzare una pluralità di fonti, come previsto dalla Direttiva Procedure cui fa eco la Corte EDU e la giurisprudenza delle alti corti. La maggior parte della giurisprudenza si rifiuta di stabilire un "ordine di preferenza" tra i diversi tipi di fonti. La Corte EDU, così come alcuni tribunali nazionali ha recentemente stabilito norme per la loro valutazione. Dalla ricerca, inoltre, si nota che negli ultimi anni una serie di tribunali nazionali è diventata più attenta anche in relazione alle fonti "ufficiali" (Stato, UE) e un cauto controllo delle fonti sta gradualmente diventando uno standard generale, in contrapposizione ad un'accettazione automatica di tali informazioni.

## VIII. Standard 3: Accuratezza della ricerca e selezione di informazioni aggiornate

**COI accurate si devono ottenere e devono essere confermate da diverse fonti, con dovuta attenzione a trovare e filtrare le informazioni pertinenti e aggiornate a partire dalle fonti scelte, evitando la distorsione del contenuto. Il processo di ricerca dovrebbe riflettere elevati standard professionali ed essere libero da ogni pregiudizio o preconcetto.**

Mentre lo standard precedente sull'attendibilità affrontava la selezione e l'analisi delle fonti, l'accuratezza riguarda l'ottenimento delle informazioni pertinenti dalle fonti selezionate (ossia è lo standard qualitativo chiave del processo di ricerca stessa). È noto che la ricerca sulle COI richieda una certa capacità di utilizzo di Internet, così come altre competenze comunicative, tecniche e metodologiche. A completamento di questi requisiti generali, i professionisti europei hanno stabilito uno standard più complesso di accuratezza<sup>76</sup> che si basa sostanzialmente sul principio del controllo incrociato o della conferma (da una pluralità di fonti) e su una selezione imparziale di informazioni aggiornate. Sia il diritto dell'UE che le prassi nazionali riflettono in una certa misura questi requisiti.

### VIII.1 Ottenere informazioni obiettive, imparziali e accurate

#### VIII.1.1 Legislazione

L'articolo 8 (2) (b) della Direttiva Procedure determina uno standard piuttosto generale di precisione, che può essere interpretato in connessione al requisito di oggettività e imparzialità di cui all'articolo 8 (2) (a):

2. Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni dell'autorità accertante relative alle domande di asilo siano adottate previo congruo esame. A tal fine gli Stati membri dispongono:
  - a) che le domande siano esaminate e le decisioni prese in modo individuale, **obiettivo ed imparziale;**

<sup>76</sup> Si veda anche la Lista di Controllo dell'IARLJ, par. 21–24.

- b) che informazioni **precise** e aggiornate pervengano da varie fonti, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), circa la situazione generale esistente nel paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, nei paesi in cui questi hanno transitato e che tali informazioni siano messe a disposizione del personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito (...)

Lo standard di obiettività è già stato analizzato insieme a quello di attendibilità ed equilibrio delle fonti ma può essere collegato anche alla selezione delle fonti. Da un punto di vista delle COI ciò significa che non è di per sé soddisfacente selezionare fonti obiettive e relativamente imparziali ma che anche le informazioni devono essere ricercate in modo obiettivo e imparziale.

E' interessante notare che diverse legislazioni nazionali in materia di asilo applicano questi criteri in modo differente. Le leggi **ungheresi**<sup>77</sup> e **lussemburghesi**<sup>78</sup> ad esempio, utilizzano formulazioni simili a quelle della Direttiva, richiamando entrambe l'obiettività/imparzialità e la precisione. La legislazione in materia di asilo **rumena**<sup>79</sup> menziona l'obiettività solamente come standard generale nel procedimento decisionale. La legge in materia di asilo **austriaca** stabilisce uno standard di obiettività in relazione all'analisi delle informazioni (non riferendosi quindi alla selezione delle fonti, ma piuttosto a una ricerca obiettiva delle COI) e lo completa con il requisito della "scientificità" dell'approccio:<sup>80</sup>

- (2) (...) I fatti raccolti devono essere riassunti per ogni paese, analizzati obiettivamente e scientificamente (analisi generale) e documentati in modo generale. (...)

### VIII.1.2 Giurisprudenza

I tribunali europei hanno spesso fatto riferimento ad obiettività ed equilibrio in connessione con la selezione delle fonti sulle COI. Tuttavia, solo raramente lo hanno fatto mettendolo in connessione con il procedimento di ricerca e la selezione delle informazioni a partire dalle fonti date. Questo approccio di basso profilo è comprensibile poiché, mentre è piuttosto facile valutare se un gruppo di fornitori di informazioni può essere ritenuto equilibrato o sufficientemente ampio, è praticamente impossibile per un giudice valutare se il processo di ricerca stesso riflette elevati standard metodologici.

La Corte Amministrativa **austriaca** ha fatto riferimento al requisito della "precisione" in AT-10, che in questo particolare caso indicava la necessità di tenere in considerazione le differenze regionali nel paese d'origine.

Al di là di questi standard generali, una giurisprudenza crescente sottolinea che l'erronea e fuori contesto selezione delle informazioni e l'omissione di importanti testi sulle COI non sono permessi e a tale procedura deve far seguito l'annullamento delle

<sup>77</sup> Decreto del Governo n. 301/2007 (XI.9.) sull'implementazione della Legge LXXX del 2007 in materia di asilo, sezione 70 (a).

<sup>78</sup> Legge del 5 maggio 2005 su asilo e forme di protezione complementare, sezione 18.

<sup>79</sup> Legge n. 122/2006 in materia di asilo in Romania, sezione 13 (1) (a).

<sup>80</sup> Legge in materia di asilo 2005, sezione 60 (2).

decisioni di grado inferiore. In CZ-11, la Corte Suprema Amministrativa **ceca** ha enfatizzato (formulando così il più chiaro standard al riguardo) che

(...) la situazione del richiedente asilo nel suo paese di origine deve essere valutata oggettivamente, perché altrimenti si realizza un errore procedurale (...). Prima di tutto, non è permesso procedere in un modo tale per cui sono presi in considerazione solamente quei fatti e risultati dei rapporti che sono conformi alla decisione finale del corpo amministrativo. Nel presente caso, la Corte Suprema Amministrativa ha ritenuto che la modalità di utilizzo delle informazioni sui paesi di origine non fosse oggettiva perché l'autorità ricorrente ha selezionato attentamente solo certe parti della richiesta e non ha affrontato le altre informazioni pertinenti al caso. (...)

(...) l'opinione della Corte Suprema Amministrativa è che [l'autorità ha usato le COI] in modo tendenzioso dato che ha lasciato da parte informazioni fondamentali (...)

Questo stesso standard è stato ribadito in CZ-26 e CZ-27.

Anche la giurisprudenza **rumena** ha ripetutamente criticato (RO-02, RO-03) che

L'interpretazione delle COI è stata chiaramente fatta in modo incompleto, ed è stata eseguita fuori dal contesto.

ed ha utilizzato questo come argomento per ribaltare alcune decisioni amministrative. Secondo la Corte Regionale Amministrativa di Varsavia, **Polonia**, il fatto che il tribunale di primo grado non sia riuscito a prendere in considerazione e ad inserire nel fascicolo un rapporto altrimenti degno di ampia considerazione nel caso di specie (PL-12)

(...) non solo fa sorgere seri dubbi circa la correttezza delle conclusioni presentate dall'autorità e rende la decisione non verificabile da parte della corte, ma rende anche giustificabile l'affermazione del richiedente per cui l'autorità avrebbe utilizzato il dato rapporto in modo tendenzioso.

La sentenza AT-20 della Corte Amministrativa dell'**Austria** ha evidenziato un chiaro esempio di COI distorte intenzionalmente:

Il rapporto sulla mutilazione genitale femminile (FGM) è stato citato nella motivazione del secondo grado di giudizio: "la polizia vuole e ha collaborato al fine di impedire che questa pratica venga effettuata", tuttavia la parte seguente della frase che descrive l'assenza di alcuna protezione da parte dello Stato in varie parti del paese è stata omessa. La frase originale era: "La polizia vuole e ha collaborato al fine di impedire che questa pratica venga effettuata, ma la capacità della polizia di intervenire in aree remote in modo efficace e tempestivo è molto limitata."

La Commissione Permanente di Appello per i Rifugiati del **Belgio** ha parlato in BE-04 di "interpretazione abusiva" delle fonti, mentre la Corte Amministrativa di Sofia in **Bulgaria** ha criticato la "tendenziosa e inaccurata" citazione delle COI in BG-04. L'Alta Corte di **Irlanda** ha affrontato il problema della citazione tendenziosa da un punto di vista differente:

In una situazione in cui (...) c'è una significativa quantità di informazioni sul paese di origine, è possibile tramite citazioni faziose trovare supporto a qualsiasi posizione. Per questa ragione è importante considerare le informazioni sui paesi di origine come un *unicum* e avere riguardo al significato generale.

Nella sentenza IE-19 l'Alta Corte ha evidenziato la differenza tra la libertà di valutazione le prove e l'arbitraria selezione delle informazioni sui paesi di origine:

Mentre questa Corte accetta che fosse interamente compito del Tribunale di appello per i rifugiati valutare il peso da dare a ogni particolare informazione sul paese di origine, non era comunque compito del Tribunale preferire arbitrariamente un'informazione piuttosto che un'altra.

L'Alta Corte critica ulteriormente l'ingiustificata arbitrarietà nella selezione delle COI nella sentenza IE-22:

Nel caso di fronte a questa Corte si nota che la Commissione è stata faziosa nella scelta del paragrafo da citare a supporto della decisione, dato che ha ommesso il promemoria che modifica ampiamente il senso di quel passaggio. Inoltre, non si è impegnata in alcuna analisi razionale del conflitto e non ha esposto i motivi che giustificano la preferenza per l'uno o per l'altro punto di vista sulla base dell'analisi.

## VIII.2 Attualità delle informazioni

### VIII.2.1 Legislazione

L'articolo 8 (2) (b) della Direttiva Procedure prevede un altro standard rilevante per l'accuratezza della ricerca sulle COI, l'attualità:

2. Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni dell'autorità accertante relative alle domande di asilo siano adottate previo congruo esame. A tal fine gli Stati membri dispongono:

(...)

- (b) che pervengano da varie fonti, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), informazioni precise e **aggiornate**, circa la situazione generale esistente nel paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, nei paesi in cui questi hanno transitato e che tali informazioni siano messe a disposizione del personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito(...)

Mentre questa disposizione non specifica cosa significhi l'aggettivo "aggiornate", l'articolo 4 (3) (a) della Direttiva Qualifiche fornisce una spiegazione più chiara rispetto a questo requisito:

3. L'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione:
  - (a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine **al momento dell'adozione della decisione** in merito alla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e relative modalità di applicazione;

Leggendo insieme le due disposizioni di cui sopra, si può dedurre che le COI utilizzate nella procedura di asilo devono essere collegate al periodo più vicino possibile al momento dell'adozione della decisione (indipendentemente dal fatto che sia una decisione di primo grado o di grado più elevato, che sia amministrativa o meno). Da un punto di vista delle COI possono esserci eccezioni alla regola del "più aggiornato possibile". Quando certi fatti raccontati dal richiedente asilo non sono accaduti prima

della partenza, ma per esempio anni prima, le COI risalenti a quel periodo – altrimenti assolutamente obsolete – saranno ritenute ancora rilevanti. Un'altra eccezione può riguardare il caso delle informazioni culturali o storiche (per esempio sui riti matrimoniali in una tribù dell'Africa o il calendario utilizzato in differenti paesi Islamici), che spesso rimangono inalterate nel tempo. In tali casi, lo standard relativo all'attualità può non essere interpretato in modo rigido.

La legge in materia di asilo **austriaca** si spinge oltre il generale requisito richiesto dalle direttive e stabilisce una rigida regola connessa al suo Centro di documentazione sui paesi, al fine di eliminare tutte le informazioni obsolete e prevedere la revisione delle analisi basate su quelle stesse informazioni.<sup>81</sup>

- (2) (...) La documentazione deve essere corretta riguardo ai fatti che non corrispondono più alla situazione attuale. Le valutazioni sulla base di quei fatti devono essere rettifiche. (...)

Inoltre, incoraggia gli utilizzatori delle COI a informare il servizio di documentazione rispetto a tali informazioni<sup>82</sup>:

- (7) L'Ufficio federale per l'asilo deve essere informato se un utilizzatore nota (...) che certe informazioni trattate dal centro di documentazione non corrispondono, o non più, alla situazione attuale. Anche altre persone sono autorizzate a informare l'Ufficio federale per l'asilo su tali fatti.

Una disposizione simile è stabilita nella legislazione **ungherese**:<sup>83</sup>

- (9) Il Centro di informazione sui paesi aggiorna regolarmente le informazioni che raccoglie
- a) ottenendo informazioni aggiornate e
  - b) rettificando informazioni ormai superate che non riflettono più la situazione reale.

Nel suo regolamento relativo al rapporto annuale sulle COI del Ministero dell'Interno, la legislazione sull'asilo **lituana** stabilisce che<sup>84</sup>

- (...) Nel momento in cui cambia la situazione nel paese terzo o nel paese d'origine, nuovi rapporti sono predisposti e approvati dal Ministero dell'Interno o da un suo ufficio autorizzato.

## VIII.2.2 Giurisprudenza

Il problema dell'attualità delle informazioni sui paesi di origine è ampiamente affrontato dai tribunali europei. La **Corte EDU** ha stabilito in modo chiaro uno standard riguardo all'attualità delle fonti nel caso *Chahal*.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Legge del 2005 in materia di asilo, sezione 60 (2).

<sup>82</sup> Legge del 2005 in materia di asilo, sezione 60 (7).

<sup>83</sup> Decreto del Governo n. 301/2007 (XI.9.) sull'implementazione della Legge LXXX del 2007 in materia di asilo, sezione 70 (9).

<sup>84</sup> Regole procedurali per l'esame delle domande d'asilo, il processo decisionale, e l'implementazione delle decisioni (approvate dall'Ordinanza No. 1V-361 del 2004 del Ministero dell'Interno della Repubblica della Lituania), sezione 32.

<sup>85</sup> Par. 86.

(...) il punto di riferimento in relazione al tempo deve essere quello della valutazione del caso da parte della Corte. Ne consegue che, anche se la situazione storica è di interesse perché può aiutare a far luce sulla situazione attuale e sulla sua evoluzione, sono le condizioni presenti e attuali a essere decisive.

Mentre la Corte non ha fornito delle linee guida dettagliate su come garantire che le COI siano aggiornate, ha chiaramente stabilito che la valutazione deve concentrarsi sulla situazione al momento della decisione. Questo principio è similmente ribadito sia in *Ahmed*<sup>86</sup> che in *Venkadajalasarma*.<sup>87</sup>

Nella sentenza *Salah Sheekh*, la Corte ha ribadito la propria posizione sull'attualità:<sup>88</sup>

(...) nel valutare un presunto rischio di trattamenti contrari all'Articolo 3 nei confronti di stranieri a rischio di espulsione o estradizione, è necessaria **una valutazione ex nunc** e completa dato che la situazione nel paese di destinazione può cambiare nel corso del tempo.

Nella sentenza *Saadi* del 2008 la Corte EDU ha ancora una volta sottolineato che

Per quanto riguarda il periodo in questione, l'esistenza del rischio deve essere valutata in primo luogo con riferimento a quei fatti noti o che avrebbero dovuto essere noti allo Stato Contraente al momento dell'espulsione. Tuttavia, se il richiedente non è ancora stato rimpatriato o deportato quando la Corte esamina il caso, il periodo di riferimento rilevante sarà quello del procedimento dinanzi alla Corte.

Le corti nazionali hanno gradualmente sviluppato uno standard che prevede l'utilizzo di COI aggiornate. Un giudice dell'Alta Corte d'**Irlanda** ha fissato uno standard generale in IE-21 dicendo che

(...) mi sembra particolarmente importante che le decisioni siano basate sulle informazioni più aggiornate e autorevoli possibili.

Il fatto che

i rapporti [COI] si riferiscono sia al periodo in cui il richiedente ha lasciato il suo paese, sia al momento in cui la decisione sulla protezione internazionale è adottata da parte dell'autorità amministrativa

ha portato in CZ-22 la Corte Suprema Amministrativa **ceca** ad affermare che il requisito dell'attualità è stato rispettato. La stessa corte nella sentenza CZ-07 ha espresso un simile punto di vista<sup>89</sup> e ha anche ritenuto insufficiente basare un rigetto su informazioni solo parzialmente aggiornate:

(...) la Corte Suprema Amministrativa ha trovato che fosse una grave violazione degli elementari principi che riguardano i limiti del procedimento amministrativo, il fatto che, dei rapporti citati, che sono stati usati per concedere l'asilo, (...) solamente uno (...) fosse collegato alla situazione di guerra e post-guerra in Iraq, fatto che invece era di cruciale importanza per la partenza del richiedente dal suo paese.

<sup>86</sup> Par. 43.

<sup>87</sup> Par. 63.

<sup>88</sup> Par. 136.

<sup>89</sup> Posizione ripetuta in CZ-13 e CZ-18.

Nella sentenza CZ-29 la Corte Suprema Amministrativa ha ulteriormente caratterizzato il suo standard stabilendo che COI rilevanti ma piuttosto datate non devono necessariamente essere escluse dalla valutazione del caso, ma devono essere valutate

(...) solo in connessione con altri rapporti dal contenuto e portata simile che riflettono l'attuale situazione in particolari zone del paese tra [la data di pubblicazione del rapporto obsoleto] e il momento in cui il richiedente ha lasciato il paese e/o il tempo della decisione del convenuto e della corte regionale [di grado inferiore].

Un ulteriore interessante esempio è la decisione UK-02, nella quale – riprendendo lo standard già stabilito dalla Corte EDU in *Salah Sheekh e Saadi* – il Tribunale di Appello per l'Immigrazione del **Regno Unito** ha affrontato la questione dell'attualità nel contesto di una seconda domanda d'asilo:

Le prove risalenti ad un periodo precedente alla decisione della prima autorità avrebbero potuto essere rilevanti se gli fossero state presentate: ma così non è stato, e questa ha giudicato il caso in loro assenza. E' molto improbabile che la situazione nel paese del richiedente al momento della decisione in prima istanza sia rilevante per decidere se l'estradizione del richiedente al momento della decisione del giudice di grado superiore sia in violazione dei diritti umani. I difensori del richiedente avrebbero fatto meglio a raccogliere prove aggiornate piuttosto che fare affidamento su materiali che sono (*ex hypothesi*) abbastanza datati.

Nella sentenza PL-08, La Corte Regionale Amministrativa di Varsavia, **Polonia**, ha stabilito importanti standard rispetto alle questioni di cui sopra (in qualche modo reiterando il principio stabilito in UK-02, ma applicandolo alle autorità di appello):

Il compito della Corte è di valutare la conformità delle decisioni amministrative con la legge. Determinante a tal riguardo è la data in cui la decisione è stata presa. Ma se il materiale di prova valutato in questa sentenza risale a mesi o anni precedenti l'emissione della decisione, sarebbe un difetto del procedimento amministrativo se l'autorità di appello non integrasse i fatti con l'evoluzione delle circostanze nel paese di origine del richiedente.

La Corte di Appello per l'Immigrazione **svedese** ha sostenuto questo standard nella sentenza SE-04 decidendo che

La valutazione di un caso come il presente deve essere effettuata sulla base delle circostanze esistenti al momento dell'accertamento. (...) Nel presente caso, di conseguenza, la Corte di Appello per l'Immigrazione valuterà il caso (...) con riferimento alle più recenti informazioni sul paese d'origine rilevanti per il caso.

Un'altra interpretazione di questo concetto è stata data dalla Corte Federale Amministrativa **tedesca**, quando nella sentenza DE-02 ha deciso con riferimento ai rapporti periodici emessi dall'Ufficio per gli stranieri tedesco che

(...) le Corti amministrative che si occupano di casi di asilo sono principalmente tenute ad accertare *ex officio* se un nuovo rapporto sul paese è disponibile e dare conto dei cambiamenti sostanziali nella situazione politica del paese in questione, rilevanti per il diritto d'asilo.

Questo piuttosto basilare ma profondamente importante requisito relativo all'utilizzo dei rapporti più recenti provenienti da una data fonte è presente anche nella giurisprudenza polacca (PL-07).

La Corte Suprema della **Slovacchia** ha sottolineato nella sentenza SK-22 la necessità di utilizzare COI aggiornate nelle decisioni sulla protezione sussidiaria.

Invece di definire in termini generali il significato di COI aggiornate, molti tribunali hanno espresso il loro punto di vista sulla mancanza di attualità per quanto riguarda informazioni risalenti ad un certo periodo. In questo contesto, informazioni sui paesi d'origine risalenti a quattro anni prima sono state ritenute inaccettabili dalla giurisprudenza **austriaca** (AT-21); i tribunali **polacchi** (PL-03, PL-05), **cechi** (CZ-29) e **austriaci** (AT-02) hanno ritenuto obsolete le COI risalenti a due anni prima; mentre le informazioni di un anno prima sono state considerate inaccettabili nelle decisioni di tribunali **polacchi** (PL-06), **slovacchi** (SK-16) e **sloveni** (SI-02). Il requisito dell'attualità e la mancanza di COI aggiornate al momento della decisione o relative al momento in cui il richiedente asilo ha lasciato il suo paese di origine sono spesso ragioni alla base dell'annullamento di decisioni di tribunali di grado inferiore, anche se spesso senza riferire dettagli concreti.<sup>90</sup>

Affrontando un problema in qualche modo collegato all'attualità delle informazioni, la Corte Suprema Amministrativa della **Lituania** nella sentenza LT-04 ha evidenziato l'utilità del materiale sulle COI preparato sulla base di informazioni che riguardano un periodo più ampio, visto che

I dati sullo stato dei diritti umani nella regione di rilievo in un periodo più lungo riflettono i trend generali della situazione.

### VIII.3 Sintesi

Questo standard metodologico è gradualmente emerso tanto nella legislazione quanto nella giurisprudenza degli Stati membri dell'UE. Essendo più "tecnico" rispetto alla pertinenza e all'affidabilità, la portata di questo standard è generalmente limitata ai requisiti generali (ad esempio "precise e aggiornate informazioni" come stabilito dalla Direttiva Procedure), piuttosto che essere un concreto riferimento metodologico. Un numero sempre crescente di decisioni dei tribunali dei Paesi europei si riferisce al "taglio" pretestuoso dei rapporti sui paesi d'origine o all'ingiustificata "preferenza" per alcuni testi a scapito di altri, quali motivi per l'annullamento delle decisioni dei tribunali di grado inferiore.

L'attualità è un elemento chiave dell'accuratezza, ed è considerata sia dalla Direttiva Qualifiche sia dalla Corte EDU come prerequisito per la valutazione dei fatti legati al paese d'origine "al momento dell'adozione di una decisione". I tribunali nazionali fanno ampio riferimento all'obbligo di utilizzare COI aggiornate in materia di asilo nel procedimento decisionale. Nella prassi di alcuni tribunali amministrativi questo requisito prevale e completa il mero obbligo di verificare la legalità delle decisioni amministrative, indicando una tendenza secondo la quale i tribunali dovrebbero produrre, o almeno aggiornare, i materiali COI.

<sup>90</sup> Si veda AT-03, AT-04, AT-05, AT-06, BG-02, SE-01, SI-03, SK-03, SK-04, SK-10, SK-21, SK-23.

## IX. Standard 4: Gestione trasparente delle informazioni

**Dato che le COI sono spesso un fattore decisivo nelle procedure d'asilo, dovrebbero essere rese disponibili a tutte le parti coinvolte, in primo luogo – come minimo – attraverso un sistema di riferimento trasparente e coerente. Le fonti originali e i rapporti devono pertanto essere tracciabili, e si deve prestare attenzione affinché il loro contenuto e significato non sia distorto nella parafrasi o nella traduzione.**

Tenere in considerazione lo standard sopra citato della trasparenza è un fattore chiave per garantire la certezza giuridica nella determinazione dello status di rifugiato – strettamente collegato al principio procedurale della “**parità delle armi**” – in quanto consente al richiedente asilo di avere accesso alle informazioni sulla base delle quali la sua domanda è stata decisa. Inoltre, la trasparenza è anche nell'interesse delle autorità responsabili della procedura di asilo dato che COI accessibili e con chiari riferimenti costituiscono prove molto più “forti” per sostenere un eventuale appello. Bisogna sottolineare che i risultati della ricerca sulle COI possono essere basati su questioni rilevanti e possono riflettere elevati standard metodologici ma questi criteri restano non verificabili se non viene garantita la trasparenza delle informazioni utilizzate.

L'applicazione di un **metodo trasparente di elaborazione e di riferimento alle COI** (quest'ultimo comprende la fonte, il titolo, la data delle informazioni e, se possibile, il periodo cui si riferisce la fonte, la pagina, il paragrafo, il link ad internet, ecc) è diventato uno standard largamente accettato dai professionisti delle COI nel loro lavoro quotidiano. Anche se le sintesi dei risultati della ricerca, spesso nella lingua nazionale, possono essere più facili da utilizzare (o possono anche essere richieste dalla legislazione nazionale di un dato paese), occorre fare attenzione affinché il significato delle fonti originali non sia distorto nel processo di parafrasi o dalla traduzione. Nel caso di rapporti sulle COI complessi o in caso di sintetiche risposte, le fonti originali utilizzate devono essere allegate o altrimenti rese disponibili, al fine di permettere di controllare l'accuratezza del riassunto o di cercare informazioni più dettagliate.

Le prassi degli Stati membri dell'UE variano in modo considerevole in materia di trasparenza delle informazioni sui paesi di origine. Queste divergenze riflettono spesso le differenze più generali e antiche delle tradizioni amministrative e giudiziarie e come tali saranno difficilmente soggette a un cambiamento immediato.

## IX.1 Legislazione

Alla luce delle suddette divergenze tra gli Stati membri nell'approccio al tema della trasparenza delle COI, non è sorprendente che questi standard siano scarsamente riflessi nella legislazione in materia d'asilo dell'UE. Tuttavia, la Direttiva Procedure contiene alcune importanti disposizioni che possono avere un effetto indiretto sulla promozione della trasparenza in questo contesto. L'articolo 9 (2) della Direttiva Procedure stabilisce che

2. Gli Stati membri dispongono inoltre che la decisione con cui viene respinta una domanda sia corredata da **motivazioni di fatto e di diritto** e che il richiedente sia informato per iscritto dei mezzi per impugnare tale decisione negativa.

Dato che le contraddizioni tra le dichiarazioni dei richiedenti asilo e le COI spesso sono motivi fondamentali per il rigetto della domanda, la disposizione di cui sopra può avere un impatto positivo sulla trasparenza delle COI utilizzate nel processo decisionale in materia di asilo. Dato per scontato un approccio favorevole nei confronti di questo criterio, ci si può attendere un miglioramento nel lungo periodo in quegli Stati membri in cui le decisioni amministrative ancora non contengono una motivazione dettagliata (e quindi non fanno riferimento alle COI).

Inoltre, l'articolo 16 (1) della Direttiva Procedure **assicura ai difensori l'accesso alle informazioni contenute nella pratica del cliente**, a condizione che queste siano atte a costituire oggetto di esame da parte delle autorità di appello:

1. Gli Stati membri provvedono affinché l'avvocato o altro consulente legale autorizzato o riconosciuto a norma della legislazione nazionale e che assiste o rappresenta un richiedente asilo a norma della legislazione nazionale, abbia accesso alle informazioni contenute nella pratica del richiedente che potrebbero costituire oggetto di esame da parte delle autorità di cui al capo V, nella misura in cui le informazioni sono pertinenti per la valutazione della domanda.

Gli Stati membri possono derogare a tale disposizione, qualora la divulgazione di informazioni o fonti comprometta la sicurezza nazionale, la sicurezza delle organizzazioni o delle persone che forniscono dette informazioni o la sicurezza delle persone cui le informazioni si riferiscono o qualora gli interessi investigativi relativi all'esame delle domande di asilo da parte delle autorità competenti degli Stati membri o le relazioni internazionali degli Stati membri siano compromesse. In questi casi l'accesso alle informazioni o alle fonti in questione è aperto alle autorità di cui al capo V, salvo che tale accesso sia vietato in casi riguardanti la sicurezza nazionale

Dato il ruolo cruciale delle informazioni sui paesi di origine, è presumibile che i materiali sulle COI ricadano regolarmente nell'ambito della suddetta disposizione.

Durante la realizzazione di questo studio, sono stati riscontrati pochi provvedimenti concreti nelle leggi nazionali sull'asilo che stabiliscono standard reali in materia di trasparenza e di riferimento alle COI. Un'eccezione esemplare e straordinariamente precisa si può riscontrare nel diritto **belga**, che fissa elevati standard di trasparenza riguardo all'ottenimento di informazioni da un esperto o istituzione:<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Regio decreto del 11 luglio 2003 che stabilisce la procedura di fronte alla Commissione Generale per i Rifugiati e gli Apolidi, sezione 26.

Il Commissario generale o uno dei suoi deputati può, nelle sue decisioni, fare affidamento sulle informazioni ottenute da una persona o da un'istituzione per telefono o e-mail.

Il fascicolo amministrativo deve in tal caso definire le ragioni per cui la data persona o istituzione è stata contattata e i motivi per presumere la sua attendibilità.

Una sintesi scritta deve essere preparata sulla base delle informazioni ottenute e deve menzionare il nome della persona contattata per telefono, una descrizione sintetica delle sue attività e funzioni, il suo numero di telefono, la data della conversazione telefonica, come anche una sintesi delle domande poste durante la conversazione telefonica e le risposte date dalla persona contattata.

La legislazione **svedese** in materia di asilo stabilisce uno standard più generale di trasparenza.<sup>92</sup>

(...) [compito del Consiglio per l'Immigrazione] è garantire che le informazioni sul paese di origine del Consiglio siano rese pubbliche nella misura più ampia possibile. (...)

Oltre a queste poche regole specifiche, i regolamenti generali sulla procedura amministrativa o sul procedimento giudiziario amministrativo di molti paesi prevedono che il richiedente asilo (e il suo rappresentante legale) abbia accesso alle COI utilizzate come prove in relazione al suo caso.

## IX.2 Giurisprudenza

A differenza dei legislatori, un certo numero di tribunali europei di alto grado ha prodotto una coerente giurisprudenza che enfatizza l'importanza della trasparenza e della tracciabilità delle informazioni sui paesi di origine.

L'Alta Corte dell'**Irlanda** ha stabilito in IE-11 uno standard generale sul principio della "parità delle armi" che può essere particolarmente significativo quando si affronta il tema della trasparenza:

Se una questione è di probabile importanza per la decisione del [Tribunale d'Appello per i rifugiati] allora quella questione deve essere ragionevolmente posta al richiedente in modo che il richiedente abbia l'opportunità di rispondere. Se la questione è stata sollevata dal Tribunale stesso, l'obbligo di porla spetta al Tribunale. Anche nel caso in cui, a seguito di un'audizione, mentre il Tribunale sta adottando la sua decisione, una questione che durante l'audizione non è stata sollevata, o non è stata sollevata in maniera significativa o sufficiente, viene ritenuta dal tribunale di notevole importanza per la decisione, rimane un obbligo del Tribunale sollevare la questione e portarla all'attenzione del richiedente in modo da permettere al ricorrente di affrontare quella questione. È questo il caso se il problema è relativo a fatti su cui il ricorrente ha fornito prove, o a questioni riguardanti le informazioni sul paese d'origine che potrebbero essere sollevate sia dal richiedente o da suoi difensori, oppure se riguarda questioni legali che potrebbero essere sollevate solo dai difensori del richiedente.

Nella sentenza IE-18, l'Alta Corte ha ritenuto che la mancata rivelazione delle COI può essere motivo di controllo giudiziario, e ha precisato in IE-13 che

---

<sup>92</sup> Regolamento 2007:996 riguardo agli obblighi fondamentali e all'organizzazione del Consiglio per l'immigrazione, sezione 2 (7).

Quando, tuttavia, come adesso, non si trovano nella decisione le prove che le informazioni sul paese d'origine favorevoli al ricorrente siano state prese in considerazione e, parimenti, di conseguenza, nessuna spiegazione razionale del perché sia stato respinto il ricorso, a me pare che ci siano almeno motivi validi a supporto della tesi del ricorrente secondo cui l'autorità responsabile della decisione non ha tenuto conto di considerazioni rilevanti.

La Corte Suprema **spagnola** ha quindi ribadito l'importanza del requisito della trasparenza nelle sue sentenze. In ES-01, la Corte ha espresso con chiarezza la sua posizione (che più tardi ha ribadito piuttosto similmente in ES-02 e ES-03):

[Sia il tribunale di primo grado che quello di secondo grado] hanno motivato il rifiuto all'apertura del procedimento sostenendo che dalle informazioni disponibili non risulta che le autorità abbiano autorizzato o siano rimaste inattive nei confronti della presunta persecuzione subita dal richiedente asilo ma neanche che le corti abbiano comunicato i dettagli di tali "informazioni disponibili" o che abbiano allegato documenti o altri elementi dai quali si poteva risalire alla fonte o al contenuto di tali informazioni. Di conseguenza, le stesse informazioni non possono che essere considerate come irrilevanti e non adeguate a sostenere il rifiuto all'apertura del procedimento.

In un'altra storica decisione (ES-04), la Corte Suprema ha enfatizzato che quando si conducono ricerche rispetto alle circostanze oggettive addotte dal richiedente asilo

(...) – al fine di fornire al richiedente gli elementi indispensabilmente necessari per la sua difesa – se l'autorità amministrativa mette in dubbio la verosimiglianza delle affermazioni di quest'ultimo in quanto non corrispondono alle informazioni obiettive sul paese di origine, è auspicabile che l'autorità indichi questa contraddizione e inserisca nel fascicolo del caso le fonti prese in considerazione nel giungere a tale conclusione.

La Corte Suprema Amministrativa **polacca** ha definito un chiaro standard di trasparenza quando in PL-13 ha affermato che

Le fonti di informazioni, che servono da base per le prese di posizione sui fatti, devono essere rintracciabili nel fascicolo del caso, insieme con la traduzione dei frammenti importanti per il caso. (...)

La mancanza del materiale di prova rende impossibile per la Corte la verifica dei risultati e delle valutazioni nella decisione. (...) Un riferimento generale a dati non specificati di un centro di ricerca di informazioni sui paesi di origine e un rapporto di Human Rights Watch non soddisfano i criteri per l'indicazione delle prove, su cui sono state basate le valutazioni sui fatti (...). La mancanza di prove, su cui erano basate le decisioni sui fatti, non solo non permette al Tribunale di controllare la valutazione sull'attendibilità delle prove, ma rende anche impossibile per il richiedente mettere in discussione l'attendibilità delle prove stesse.

Nella sentenza PL-06, la Corte Regionale Amministrativa di Varsavia ha sottolineato che<sup>93</sup>

bisogna evidenziare che non c'è bisogno di tradurre tutti i testi dei rapporti delle organizzazioni per i diritti umani, compresi i rapporti dell'UNHCR, riguardo alle informazioni sui paesi d'origine. Tuttavia, è stato cruciale al fine di prendere una decisione corretta, tradurre e includere nel materiale di prova alcuni frammenti importanti per la valutazione della situazione attuale, (...)

<sup>93</sup> Interpretazione riaffermata in PL-03 e PL-04.

La Commissione per i Rifugiati della Polonia ha criticato nella sentenza PL-03 il fatto che l'autorità di primo grado non avesse spiegato il significato di una certa abbreviazione (che si riferiva a una fonte), e che non avesse neanche incluso l'indirizzo internet.

La Corte Costituzionale della **Slovenia** ha stabilito nel caso SI-11 che

Poiché il Ministero dell'Interno non ha consentito al ricorrente di fornire la sua opinione su fatti e circostanze rilevanti per la decisione [compresi i materiali sulle COI], ha violato il diritto del ricorrente ad un'eguale tutela dei diritti, di cui all'articolo 22 della Costituzione.

La Corte Suprema slovena ha sottolineato nella sentenza SI-10 che il fatto che

(...) l'autorità accertante ha esaminato diversi materiali sulle COI ottenuti durante la procedura amministrativa, senza però aver mostrato queste informazioni al richiedente non era in linea con le [disposizioni rilevanti] dell'Atto generale sul procedimento amministrativo.

La giurisprudenza **svedese** ha seguito la stessa linea. La Corte di Appello per l'Immigrazione ha criticato nella sentenza SE-06 il fatto che

(...) la Corte dell'Immigrazione [di primo grado] non ha né spiegato come [le COI utilizzate] sono state ottenute né ha aggiunto al fascicolo del caso alcun materiale che includa spiegazioni sulla questione. La Corte dell'Immigrazione ha inoltre basato la sua sentenza su queste informazioni senza dare alle parti la possibilità di formarsi un'opinione sulle stesse. Dato che le informazioni incluse nel fascicolo del caso non potevano essere considerate di conoscenza comune e diffusa, dovevano essere comunicate, come disposto [dagli articoli rilevanti] dell'Atto sul Procedimento Amministrativo, quantomeno al richiedente prima che il caso fosse deciso.

La stessa corte ha utilizzato una simile argomentazione annullando la decisione di primo grado nel caso SE-05. Anche la Corte dell'immigrazione di Goteborg ha sottolineato in SE-02 che

(...) i richiedenti asilo hanno il diritto, secondo l'Atto amministrativo, ad avere accesso e a contestare [le informazioni nel loro fascicolo]. Questo principio vale anche per le informazioni sui paesi d'origine che costituiscono la base della decisione della Commissione per l'Immigrazione (...) [è raro che] le informazioni sul paese d'origine siano precluse dall'essere pubbliche per il fatto di essere informazioni riservate (...) [le informazioni sul paese d'origine] sono di vitale importanza affinché la Commissione per l'immigrazione sia in grado di valutare correttamente l'accuratezza e la credibilità delle richieste di asilo. Allo stesso modo, è importante per il richiedente avere accesso ed essere in grado di contestare le informazioni su cui l'autorità amministrativa basa la sua decisione.

Anche la giurisprudenza **slovacca** ha fissato uno standard di rintracciabilità, la formula più chiara è stata espressa nella sentenza SK-13 dalla Corte Regionale di Bratislava:

Le affermazioni di un richiedente asilo devono essere considerate alla luce delle informazioni sui paesi di origine. L'autorità di primo grado è obbligata a spiegare nella sua decisione quali fatti il giudice ha preso in considerazione come base per la decisione e come ha valutato le prove disponibili.

La mancanza di chiari riferimenti alle COI è stata ulteriormente denunciata dai tribunali slovacchi nelle sentenze SK-01 e SK-08.

La Corte Municipale in Ungheria ha stabilito un simile standard nella sua prassi giurisprudenziale. Nella sentenza HU-05, la Corte ha usato il termine “riferimento puntuale” alle COI e ha sottolineato che lo stesso standard deve essere applicato sia per le autorità decisionali sia per i rappresentanti legali:

(...) non è possibile accettare alcun riferimento generico, nel caso di informazioni sul paese d'origine, il legale rappresentante deve indicare con riferimenti appropriati e dettagli in relazione a quali punti contesta la rispettiva decisione amministrativa.

La Corte Costituzionale dell'**Austria** nella sentenza AT-22, ha parzialmente annullato una sentenza di grado inferiore perché

(...) le valutazioni [sulla situazione nel paese di origine] sono state fatte senza citare le fonti e senza stabilire l'ordine di tempo delle informazioni su cui la decisione si basava.

La mancanza di adeguati riferimenti e citazioni delle COI come ragione per annullare una decisione scorretta emerge nella sentenza AT-21 della stessa corte. La Suprema Corte Amministrativa dell'Austria ha anche puntualizzato in AT-17 che

(...) la sentenza di secondo grado ha basato le sue affermazioni su rapporti sui paesi di origine in modo molto generico, senza indicare i frammenti all'interno dei molteplici documenti o fornire citazioni.

Per quanto riguarda la giurisprudenza **ceca** la più chiara formulazione è stata definita in CZ-15 (mentre la mancanza di trasparenza e verificabilità è stata denunciata in CZ-12 e CZ-14):

(...) oltre al fatto che l'organo amministrativo non specifica [le “informazioni di base” riferite], non le cita, né fornisce alcuna spiegazione su come le abbia considerate nel momento in cui ha valutato le prove. L'assenza di questa considerazione quindi rende la decisione non controllabile e questa mancanza deve essere valutata dalla Corte *ex officio*.

La Corte Suprema Amministrativa ceca ha anche definito uno standard generale nella sentenza CZ-22 quando ha ritenuto che nel caso specifico

il criterio della tracciabilità è soddisfatto non solo mediante l'inclusione dei rapporti nel fascicolo ma anche attraverso l'accessibilità via internet.

L'Alta Corte Amministrativa della **Bulgaria** nella sentenza BG-01 ha ritenuto inaccettabile il mero riferimento a “recenti informazioni” (senza specificare la fonte).

Allora Commissione Permanente di Appello per i Rifugiati del **Belgio** si è pronunciata in varie sentenze rispetto alla valutazione delle fonti anonime. Nella sentenza BE-03, la Commissione ha ritenuto che poiché l'autorità amministrativa aveva basato la sua decisione su un'informazione ricevuta da una fonte anonima, era

perciò impossibile formulare una opinione definitiva su quelle affermazioni, né è possibile stabilire la non attendibilità senza ulteriori ricerche.

D'altra parte, ha sottolineato nella sentenza BE-09 che

l'anonimato della fonte non rende di per sé la data informazione inattendibile, (...) può essere nell'interesse del richiedente asilo che le autorità amministrative rimangano discrete rispetto alle fonti (...)

Il Consiglio per le Controversie in materia di legge sugli stranieri (il grado superiore alla Commissione) ha anche mostrato diverse opinioni sul problema: nella sentenza BE-14 ha criticato l'attendibilità dell'utilizzo di fonti orali anonime sostenendo che se i requisiti di legge<sup>94</sup> non sono soddisfatti (ad esempio se il nome, il numero di telefono e la funzione della fonte non sono specificati nella sintesi scritta della conversazione), le informazioni fornite non possono essere considerate come valide basi per una decisione. Tuttavia, nelle sentenze BE-16 e BE-17 ha confermato che l'anonimato delle fonti non le rende di per sé inattendibili.<sup>95</sup>

Lo standard rilevante disposto dal Consiglio di Stato **olandese** nella sentenza NL-01 riflette il suddetto dilemma tra la trasparenza e la protezione delle fonti:

(...) il rapporto sul paese d'origine [rilasciato dal Ministero degli Affari Esteri] deve fornire informazioni in modo imparziale, obiettivo e approfondito, indicando – se possibile e a condizione che sia sicuro – le fonti da cui sono state ottenute.

Una voce abbastanza dissonante – rispetto alla vasta giurisprudenza di cui sopra – è quella della Alta Corte Amministrativa di Berlino, **Germania**, nella sentenza DE-03. Per quanto riguarda la trasparenza dei rapporti sui paesi d'origine preparati dal Ministero degli Affari Esteri tedesco, considerati come “affermazioni ufficiali”, la Corte ha ritenuto che

In linea di principio le parti [della procedura di determinazione dello status di rifugiato] non hanno diritto di conoscere su quali basi una affermazione del Ministero degli Esteri sia stata fondata. Né i giudici sono obbligati a chiarire questo aspetto, a meno che seri dubbi sul caso specifico, come ad esempio sull'accuratezza delle affermazioni, forniscano una ragione in tal senso nel singolo caso particolare. Tale ragione emerge se il ricorso del richiedente dimostra coerentemente che il Ministero degli Affari Esteri ha manipolato le sue fonti (...)

### IX.3 Sintesi

Un sistema trasparente di elaborazione e di riferimento alle informazioni sui paesi d'origine nelle decisioni e nei fascicoli è diventato uno standard ampiamente supportato e riconosciuto tra i professionisti che si occupano di COI. Nel frattempo, gli Stati membri dell'UE non hanno né elaborato una posizione comune su regole e sistemi di riferimento, né hanno stabilito standard comuni in materia di trasparenza delle informazioni nelle procedure d'asilo. La Direttiva Procedure, tuttavia, elenca alcuni importanti requisiti di base (come la motivazione di fatto e di diritto delle decisioni in materia di asilo e l'accesso dei difensori alle informazioni contenute nel fascicolo dei loro clienti, se possono costituire oggetto di esame da parte delle autorità di appello).

<sup>94</sup> Regio decreto del 11 luglio 2003 che stabilisce la procedura di fronte alla Commissione Generale per i Rifugiati e gli Apolidi, sezione 26, si veda la citazione completa nel Capitolo IX.1.

<sup>95</sup> Senza voler trarre conclusioni di ampia portata è interessante notare che le sentenze “critiche” sono state emanate tutte da camere francofone del Consiglio, mentre l'approccio opposto – quantomeno alla luce della giurisprudenza a disposizione dell'autore – è stato scelto dalle camere di lingua fiamminga.

Andando ben oltre i legislatori, i tribunali di alto grado di diversi Stati membri hanno stabilito standard certi e precisi a questo proposito. La giurisprudenza sottolinea spesso il diritto dei richiedenti asilo di conoscere e contestare i materiali sulle COI utilizzati per adottare una decisione in relazione alla loro richiesta. Anche i tribunali sembrano interpretare la trasparenza delle COI (che sono spesso prove decisive) come condizione per un esame della domanda di asilo valido ed efficace. Sulla base dei chiari standard definiti nella giurisprudenza di un elevato numero di Stati membri della UE, tutti gli attori del procedimento decisionale in materia di asilo sono incoraggiati ad adottare questi standard nella prossima fase relativa alla costituzione di un Sistema europeo comune di asilo.

# Lista dei contribuiti

## Edizione 2007

### *Coordinatore della Ricerca (senior)*

Gábor Gyulai (Comitato Helsinki Ungherese)

### *Coordinatore della Ricerca*

Agata Foryś (Polish Helsinki Foundation for Human Rights)

### *Assistente alla Ricerca*

Magdeleine Walger (Comitato Helsinki Ungherese)

### *Assistente alla Pubblicazione*

Tiziano Tomassini (Comitato Helsinki Ungherese)

### *Ricercatori*

- Austria: Vanessa Prinz (Croce Rossa Austriaca/ACCORD)
- Belgio: Thomas Jézéquel, Judit Tánzos
- Bulgaria: Maria Yankova Ivanova-Vranesku (Corte Amministrativa di Sofia)
- Estonia: Sven Randlaid (Commissione Cittadinanza e Immigrazione)
- Finlandia: Sari Sirva (Università di Turku)
- Francia: Vera Zederman (Commissione di Appello per i Rifugiati – CRR),  
Gábor Gyulai
- Germania: Michael Kalkmann (Rete di Informazione in materia di Asilo e  
Immigrazione)
- Irlanda: John Stanley (Centro di Documentazione sui Rifugiati)
- Italia: Daniela di Rado (Consiglio Italiano per i Rifugiati)
- Lituania: Egle Samuchovaite (Croce Rossa Lituana)
- Paesi Bassi: Femke Vogelaar (Consiglio Olandese per i Rifugiati)
- Polonia: Agata Foryś (Fondazione Helsinki Polacca per i Diritti Umani),  
Agata Ewertyńska (Ufficio per gli Stranieri)
- Regno Unito: Ali Bandegani (Centro Giuridico per i Rifugiati)
- Rep. Ceca: Hana Tóthová (Associazione di Cittadini per il Sostegno ai Migranti –  
SOZE)
- Romania: Ştefan Leonescu (Consiglio Nazionale Rumeno per i Rifugiati)
- Slovacchia: Katarina Fajnorová (Lega per i Diritti Umani)
- Slovenia: Vita Habjan (Centro di Informazioni Giuridiche per le ONG – PIC)
- Spagna: Marta Sainz de Baranda (ACCEM)
- Svezia: Karin Czubala

- Ungheria: Júlia Mink (ELTE University / Central European University),  
Gábor Gyulai  
Corte EDU: Júlia Mink (ELTE University / Central European University)

*Contatti*

- Cipro: Maria Kyprianou (Autorità di Revisione per i Rifugiati)  
Danimarca: Jan Olsen (Servizio Immigrazione Danese)  
Grecia: Spyros Koulocheris (Consiglio Greco per i Rifugiati)  
Lettonia: Dace Zvarte (Ufficio per gli Affari su Immigrazione e Cittadinanza)  
Lussemburgo: Jacqueline Guillou-Jacques (Ministero per gli Affari Esteri)  
Malta: Katrine Camilleri (Servizio dei Gesuiti per i Rifugiati)  
Portogallo: Gabriela Tiago, Carla Ramos (Ufficio per l'Asilo e i Rifugiati)

**Edizione 2011**

*Coordinatore della Ricerca (senior)*  
Gábor Gyulai (Comitato Helsinki Ungherese)

*Coordinatore della Ricerca*  
Tudor Roşu (Comitato Helsinki Ungherese)

*Ricercatori*

- Austria: Andrea Jakober (Croce Rossa Austriaca/ACCORD)  
Belgio: Thomas Jézéquel  
Bulgaria: Valeria Ilareva (Centro Giuridico per Rifugiati e Migranti)  
Germania: Michael Kalkmann (Rete di Informazione in materia di Asilo e Immigrazione)  
Irlanda: John Stanley  
Italia: Daniela di Rado (Consiglio Italiano per i Rifugiati)  
Lituania: Laurynas Biekša (Croce Rossa Lituana)  
Paesi Bassi: Hiske van den Bergh (Consiglio Olandese per i Rifugiati)  
Polonia: Agata Forys (Fondazione Helsinki Polacca per i Diritti Umani)  
Portogallo: João Vasconcelos  
Regno Unito: Stephanie Huber, Elizabeth Williams (Società di Ricerca sull'Asilo)  
Rep. Ceca: Věra Pazderová (Corte Suprema Amministrativa, Repubblica Ceca)  
Romania: Bianca Albu (Servizio dei Gesuiti per i Rifugiati Romania)  
Slovacchia: Katarína Fajnorová (Lega per i Diritti Umani)  
Slovenia: Boštjan Zalar (Corte Amministrativa di Ljubljana)

Spagna: Reyes Castillo (ACCEM)  
Svezia: John Panofsky (Corte Amministrativa di Göteborg),  
Noah Tunbjer (Corte Amministrativa di Malmö)  
Ungheria: Gábor Gyulai  
Corte EDU: Hana Lupačová (Nome da nubile: Tóthová)

*Contatti*

Danimarca: Anne-Lise Ulf Schilling (Segretariato della Commissione d'Appello per i Rifugiati)  
Svizzera: Rainer Mattern (Consiglio Svizzero per i Rifugiati)

*Grazie a*

Andrea Jakober, Reinhold Jawhari, Anna Ladurner, Boris Panhölzl, Carol Doyle, Mark Jansen, Nicholas Oakeshott, Jérôme Camus, Jens Vedsted-Hansen, Elna Søndergaard, Cătălin Albu, Natasa Andreou, Dóra Németh, Anikó Gál, Zoltán Pozsár-Szentmiklósy, Miguel Sánchez Rubio, Borbála Ivány, Júlia Iván, Anita Vodál, Anikó Bakonyi, Gruša Matevžič, Aideen Collard BL, Elvira Szabó.

# Allegato

Abbreviazione	Nome della Sentenza Corte EDU	Data
Vilvarajah	Vilvarajah e altri c. Regno Unito	30 ottobre 1990
Cruz Varas	Cruz Varas c. Svezia	20 marzo 1991
Chahal	Chahal c. Regno Unito	15 novembre 1996
Hilal	Hilal c. Regno Unito	6 marzo 2001
N	N c. Finlandia	26 luglio 2005
Salah Sheekh	Salah Sheekh c. Paesi Bassi	11 gennaio 2007
Mamatkulov	Mamatkulov e Askarov c. Turchia	4 febbraio 2005
Venkadajalasarma	Venkadajalasarma c. Paesi Bassi	17 febbraio 2004
Ahmed	Ahmed c. Austria	17 dicembre 1996
NA	NA c. Regno Unito	17 luglio 2007
Muminov	Muminov c. Russia	11 dicembre 2008
Saadi	Saadi c. Italia	28 febbraio 2008
Gaforov	Gaforov c. Russia	21 ottobre 2010

Codice	Sentenza/Decisione	Anno	Tribunale Nazionale/ Autorità Giudiziaria	Stato		
AT-01	98/01/0602	1999	Corte Amministrativa	Austria		
AT-02	2004/01/0245	2005				
AT-03	2005/01/0290	2005				
AT-04	2001/01/0164	2002				
AT-05	2000/01/0348	2001				
AT-06	2000/20/0245	2002				
AT-07	2001/01/0164	2002				
AT-08	2004/21/0134	2004				
AT-09	2002/01/0060	2003				
AT-10	2000/20/0020	2002				
AT-11	223.315/0-VIII/23/01	2003	Consiglio Federale Indipendente per l'Asilo (UBAS)			
AT-12	227.558/10-I/02/04	2004				
AT-13	225.992/8-I/02/05	2005				
AT-14	218.974/11-I/02/06	2006				
AT-15	219.896/7-I/02/04	2004	Corte Amministrativa			
AT-16	2003/20/0486	2004				
AT-17	GZ 2004/20/0215	2004				
AT-18	GZ 2007/19/0279	2007				
AT-19	GZ 2006/01/0930	2006				
AT-20	GZ 2006/01/0793	2006				
AT-21	GZ U378/10	2010			Corte Costituzionale	
AT-22	GZ U305/08	2009				

Codice	Sentenza/Decisione	Anno	Tribunale Nazionale/ Autorità Giudiziaria	Stato	
BE-01	04-3503/F1761	2005	Commissione di Appello Permanente per i Rifugiati	Belgio	
BE-02	04-3388/F1755	2005			
BE-03	04-2399/R12893	2005			
BE-04	04-0629/F2275	2006			
BE-05	02-0266/F1595	2003			
BE-06	02-0920/R11111	2003			
BE-07	98-0886/R8485	2000			
BE-08	05-1554/W11129	2005			
BE-09	04-1402/W10502	2005			
BE-10	00-1754/W6924	2001			
BE-11	05-0979/W11535	2006			
BE-12	26112-(PC)	2009	Consiglio per le Controversie in materia di legge sugli stranieri		
BE-13	39180-(PC)	2010			
BE-14	11829-(PC)	2008			
BE-15	1622	2007			
BE-16	22583	2009			
BE-17	22582	2009			
BE-18	22185	2008			
BE-18	25562	2009			
BG-01	No. 1400 del 18 febbraio 2003	2003	Alta Corte Amministrativa	Bulgaria	
BG-02	No. 2968 del 31 marzo 2004	2004			
BG-03	No. 3253 del 13 aprile 2004	2004			
BG-04	3581/2010	2010			
CZ-01	6 A 636/1993	1994	Alta Corte	Repubblica Ceca	
CZ-02	6 A 592/1993	1994			
CZ-03	7 A 539/1995	1998			
CZ-04	6 A 780/2000-32	2002			
CZ-05	5 A 516/1999-54	2001			
CZ-06	6 A 781/2000-21	2002			
CZ-07	4 Azs 467/2004-89	2005			Corte Suprema Amministrativa
CZ-08	6 Azs 50/2003-89	2004			
CZ-09	5 Azs 202/2004	2004			
CZ-10	6 Azs 371/2004-52	2004			
CZ-11	2 Azs 41/2007	2007			
CZ-12	47 Az 22/2003	2003			Corte Regionale di Praga
CZ-13	52 Az 48/2003	2003			Corte Regionale di Hradec Králové
CZ-14	36 Az 418/2003	2003	Corte Regionale di Brno		
CZ-15	55 Az 663/2003	2004			
CZ-16	36 Az 263/2004	2005			
CZ-17	55 Az 52/2004	2005			
CZ-18	56 Az 316/2006	2007			

Codice	Sentenza/Decisione	Anno	Tribunale Nazionale/ Autorità Giudiziaria	Stato
CZ-19	4 Azs 99/2007-93	2008	Corte Suprema	Repubblica Ceca
CZ-20	5 Azs 55/2008-71	2008	Amministrativa	
CZ-21	1 Azs 105/2008-81	2009		
CZ-22	2 Azs 31/2010-64	2010		
CZ-23	1 Azs 59/2008-53	2008		
CZ-24	1 Azs 105/2008-81	2009		
CZ-25	5 Azs 40/2009-74	2009		
CZ-26	2 Azs 41/2007-94	2007		
CZ-27	1 Azs 41/2009-59	2009		
CZ-28	7 Azs 19/2009	2009		
CZ-29	4 Azs 83/2008-69	2009		
CZ-30	2 Azs 128/2006-65	2007		
DE-01	1 B 12.04 (M7626)	2004	Corte Federale	Germania
DE-02	1 B 217.02 (M7433)	2003	Amministrativa	
DE-03	OVG 3 B 15.95 (M0178)	2000	Alta Corte Amministrativa di Berlino	
DE-04	1 A 296/02 (M7468)	2005	Corte Amministrativa di Lüneburg	
DE-05	2 LB 643/07	2009	Alta Corte Amministrativa (della Bassa Sassonia)	
ES-01	2098/2002 (appello n.)	2005	Corte Suprema	Spagna
ES-02	3213/2002 (appello n.)	2005		
ES-03	7108/2000 (appello n.)	2004		
ES-04	7130/2000 (appello n.)	2004		
ES-05	94/2001 (appello n.)	2002	Corte Nazionale di Giustizia	
FR-01	394962, Mlle. B.	2002	Commissione di Appello per l'Asilo (CRR)	Francia
FR-02	174085, Mlle. R.	1998	Consiglio di Stato	
HU-01	24.K.33839/2005/7	2005	Corte Municipale di	Ungheria
HU-02	24.K.33469/2004/16	2004	Budapest	
HU-03	6K/34029/2005/8	2005		
HU-04	6K/31468/2005/8	2005		
HU-05	6K/31128/2005/8	2005		
HU-06	24.K.33469/2004/16	2004		
HU-07	6.K.35121/2005/14	2005		
HU-08	18.Kpk.45276/2002/2	2002		
IE-01	Atanasov c Refugee Appeals Tribunal, 7 luglio 2006	2006	Alta Corte	Irlanda
IE-02	Adam e Ors. c Minister for Justice, Equality and Law Reform, 5 aprile 2001	2001		
IE-03	Camara c Minister for Justice, Equality and Law Reform, 26 luglio 2000	2000		

Codice	Sentenza/Decisione	Anno	Tribunale Nazionale/ Autorità Giudiziaria	Stato
IE-04	Zgnat'ev c Minister for Justice, Equality and Law Reform, 29 marzo 2001	2001	Alta Corte	Irlanda
IE-05	Zgnat'ev c Minister for Justice, Equality and Law Reform, 17 luglio 2001	2001		
IE-06	A(F) c Minister for Justice, Equality and Law Reform, 21 dicembre 2001	2001		
IE-07	Manuel Rose c Minsiter for Justice, Equality and Law Reform, 2 ottobre 2002	2002		
IE-08	Traore c Refugee Appeals Tribunal, 14 maggio 2004	2004		
IE-09	H(D) c Refugee Applications Commissioner, 27 maggio 2004	2004		
IE-10	Biti c John Ryan and Refugee Appeals Tribunal, 24 gennaio 2005	2005		
IE-11	Idiakheua c Minister for Justice, Equality and Law Reform, 10 maggio 2005	2005		
IE-12	Imoh c Refugee Appeals Tribunal, 24 giugno 2005	2005		
IE-13	Muia c Refugee Appeals Tribunal, 11 novembre 2005	2005		
IE-14	Sango c The Minister for Justice and Ors., 24 novembre 2005	2005		
IE-15	Imafu c Minister and Ors., 9 dicembre 2005	2005		
IE-16	Ngangtchang c Refugee Appeals Tribunal, 21 dicembre 2005	2005		
IE-17	Kikumbi e Anor. c Refugee Applications Commissioner e Ors., 7 febbraio 2007	2007		
IE-18	Bisong c Minister for Justice, Equality and Law Reform, 25 aprile 2005	2005		
IE-19	S c Refugee Applications Commissioner Unreported, 4 luglio 2007	2007		
IE-20	O c Refugee Appeals Tribunal, Unreported, 23 gennaio 2009	2009		
IE-21	A c Refugee Appeals Tribunal, Unreported, 24 giugno 2008	2008		
IE-22	S c Refugee Applications Commissioner, Unreported, 11 luglio 2008	2008		
IE-23	A c Refugee Appeals Tribunal, Unreported, 29 ottobre 2009	2009		
IT-01	1601/2003	2003	Tribunale Civile di Lecce	Italia
IT-02	27310/2010	2010	Corte di Cassazione	
LT-01	A6-626-03	2003	Corte Suprema	Lituania
LT-02	A5-17/2004	2004	Amministrativa	
LT-03	III12-12-04	2004	Corte Amministrativa del Distretto di Vilnius	
LT-04	A-146-821/2008	2008	Corte Suprema Amministrativa	

Codice	Sentenza/Decisione	Anno	Tribunale Nazionale/ Autorità Giudiziaria	Stato	
NL-01	200303977, NAV 2002/02	2001	Consiglio di Stato	Paesi Bassi	
NL-02	200407775/1	2005			
NL-03	05/14268	2006	Corte di Arnhem		
NL-04	200305368/1	2004	Consiglio di Stato		
NL-05	10/16182	2010	Corte Distrettuale di Zwolle		
PL-01	1134-1/S/02	2002	Commissione per i Rifugiati	Polonia	
PL-02	723-1/S/05	2005			
PL-03	171-2/S/2004	2004			
PL-04	547-1/S/2004	2004			
PL-05	V SA/Wa 1236/04	2004	Corte Regionale Amministrativa di Varsavia		
PL-06	V SA/Wa 1873/04	2005			
PL-07	V SA/Wa 3467/04	2005			
PL-08	V SA/Wa 2138/04	2005			
PL-09	V SA/Wa 1887/04	2005			
PL-10	V SA/Wa 2139/04	2005			
PL-11	V SA/Wa 918/06	2006			
PL-12	V SA/Wa 2616/05	2006			
PL-13	V SA 610/00	2000			
PL-14	II OSK 1551/06	2007	Corte Suprema Amministrativa		
PL-15	II OSK 126/07	2008			
PL-16	II OSK 1227/07	2008			
RO-01	3402/30.05.2005	2005	Corte Locale dell'Area 5, Bucarest	Romania	
RO-02	3221/05.05.2006	2006			
RO-03	3220/05.05.2006	2006			
SE-01	B.E. c Migration Court, no. MIG 2006:7	2006	Corte di Appello per l'Immigrazione	Svezia	
SE-02	UM 207-06	2007	Corte per l'Immigrazione di Goteborg		
SE-03	MIG 2008:12	2008	Corte di Appello per l'Immigrazione		
SE-04	MIG 2009:27	2009			
SE-05	UM 2089-09	2009			
SE-06	UM 5901-08	2009			
SE-07	MIG 2007:12	2007			
SI-01	U 696/2006	2006	Corte Amministrativa	Slovenia	
SI-02	U 1332/2003	2003			
SI-03	U 439/2004	2004			
SI-04	U 509/2005	2005			
SI-05	U 2189/2006-8	2006			
SI-06	U 531/2009-8	2009			
SI-07	Up 47/2010	2010			Corte Suprema
SI-08	U 1516/2010-29	2010			Corte Amministrativa
SI-09	Up 408/2008	2008			Corte Suprema
SI-10	Up 251/2008	2008			
SI-11	Up-968/05-11	2005			Corte Costituzionale

Codice	Sentenza/Decisione	Anno	Tribunale Nazionale/ Autorità Giudiziaria	Stato
SK-01	9 Sz 41/2006	2006	Corte Regionale di Bratislava	Slovacchia
SK-02	2 Sz/1/2006	2006		
SK-03	11 Sz 5/2005	2005		
SK-04	9 Sz 36/2005	2005		
SK-05	10 Sz 43/2005	2005		
SK-06	10 Sz 40/2005	2005		
SK-07	10 Sz 32/2005	2005		
SK-08	1 Sz 2/03	2003		
SK-09	5 Sz 7/04	2004		
SK-10	9 Sz/16/2004	2004		
SK-11	10 Sz/27/2004	2004		
SK-12	11 Sz 39/2004	2004		
SK-13	11 Sz 28/2004	2004		
SK-14	11 Sz 9/2003	2003		
SK-15*	10 Sz/20/2006	2006	Corte Regionale di Bratislava	
SK-16	5Sz/18/2010-72	2010		
SK-17	1 Sza/12/2010	2010	Corte Suprema	
SK-18	10Saz 6/2006-1357	2007	Corte Regionale di Bratislava	
SK-19	1 Sza/49/2009	2009		
SK-20	10Saz 6/2006-1357	2007	Corte Regionale di Bratislava	
SK-21	10Saz 56/2006-109	2008		
SK-22	8 Sza 29/2008	2008	Corte Suprema	
SK-23	5 SzoKS 152/2006	2007		
UK-01	Karnakaran c Secretary of State for the Home Department [2000] Imm AR 271	2000	Corte di Appello	Regno Unito
UK-02	Justin Surenduran Deevaseelan vs The Secretary of State for the Home Department [2002] UKIAT 00702	2002	Tribunale di Appello per l'Immigrazione	
UK-03	Ahmed (R c IAT, ex parte Sardar Ahmed) [1999] INLR 473	1999		
UK-04	Y v SSHD [2006] EWCA Civ 1223	2006	Corte di Appello	
UK-05	RB (Credibility - Objective evidence) Uganda [2004] UKIAT 00339	2004	Tribunale di Appello per l'Immigrazione	
UK-06	ZN (Warlords – CIPU list not comprehensive) Afghanistan [2005] UKIAT00096	2005		
UK-07	(Educated women – Chaldo-Assyrians – risk) Iraq CG [2006] UKAIT 00060	2006	Tribunale per l'Immigrazione e l'Asilo	
UK-08	Safet Pajaziti v The Secretary of State for the Home Department [2005] EWCA Civ 518	2005	Corte di Appello	
UK-09	Manzeke v. The Secretary of State for the Home Department [1997] EWCA Civ 1888	1997		
UK-10	Milan Horvath v The Secretary of State for the Home Department [1997] INLR 7	1997	Tribunale di Appello per l'Immigrazione	

Codice	Sentenza/Decisione	Anno	Tribunale Nazionale/ Autorità Giudiziaria	Stato
UK-11	TK (Tamils – LP updated) Sri Lanka CG [2009] UKAIT 00049	2009	Tribunale per l'Immigrazione e l'Asilo	Regno Unito
UK-12	LP (LTTE area – Tamils – Colombo – risk?) Sri Lanka CG [2007] UKAIT 00076	2007		

\* Solo nell'edizione del 2007.

## Siti web utili

**www.ecoi.net** raccoglie informazioni aggiornate e pubbliche sui paesi di origine ponendo particolare attenzione alle esigenze di avvocati del diritto di asilo, consulenti del settore dell'asilo e autorità coinvolte nel processo decisionale del diritto di asilo. L'accesso alle informazioni è facilitato da un efficiente servizio di ricerca, dalla presenza di un dizionario dei sinonimi e contrari in più lingue e di argomenti specifici relativi a determinati paesi. Ecoi.net è coordinato da ACCORD.

**www.coi-training.net** offre corsi di formazione sulle COI e opportunità di seguire corsi on-line e informazioni relative a tutti i gruppi di rilievo e in varie lingue, basati sul manuale sviluppato da ACCORD e dai partner del COI Network.

**www.refugeelawreader.org** – il Refugee Law Reader è il primo completo curriculum on-line per lo studio della complessa e sempre in evoluzione materia del diritto internazionale dell'asilo. Il Reader si rivolge a professori, giuristi, avvocati e studenti di un ampio numero di giurisdizioni nazionali. Fornisce un corso dalla struttura flessibile che può facilmente soddisfare diverse esigenze di formazione. Il Reader offre anche accesso ai testi completi di importanti e aggiornati materiali giuridici, strumenti e commentari accademici. Nel complesso, il Refugee Law Reader è progettato per fornire un curriculum completo di 48 ore di corso di diritto internazionale dei rifugiati e contiene più di 600 documenti. Il Reader è disponibile in quattro lingue (inglese, francese, spagnolo, russo) e include anche sezioni per continenti (Europa, Africa, Asia, Sud America). Coordinatore: Comitato Helsinki Ungherese; Comitato Scientifico: Maryellen Fullerton (direttore), Ekuru Aukot, Rosemary Byrne, B.S. Chimni, Madeline Garlick, Elspeth Guild, Lyra Jakulevičienė, Boldizsár Nagy, Luis Peral, Jens Vedsted-Hansen.

**www.refworld.org** contiene una vasta raccolta di rapporti sulla situazione nei paesi di origine, documenti e posizioni e documenti collegati al sistema giuridico nazionale e internazionale. Le informazioni sono selezionate e raccolte dagli uffici nazionali dell'UNHCR, dai governi, dalle organizzazioni nazionali, internazionali e non governative, dalle istituzioni accademiche e dagli organi giudiziari. www.refworld.org è gestito dall'UNHCR.

Negli ultimi anni le informazioni sui paesi d'origine (COI) sono diventate uno dei temi principali nell'agenda europea sull'asilo, in parte quale conseguenza dell'enorme progresso delle tecnologie informatiche. Lungi dall'essere meramente integrative come negli anni novanta, l'importanza fondamentale delle COI quali prove oggettive sempre disponibili è ampiamente riconosciuta da tutti gli attori del settore. L'UNHCR, le organizzazioni non governative, i giudici e le autorità amministrative competenti in materia di asilo hanno tutti elaborato linee guida che riassumono i principali standard qualitativi e i requisiti riguardanti le COI. Inoltre, gli standard professionali si sono progressivamente radicati nella legislazione nazionale e comunitaria in materia d'asilo, nonché nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e dei tribunali nazionali.

Questo studio vuole far luce sul modo in cui standard di qualità sostanziali relativi alla ricerca e alla valutazione delle COI si presentano nel sistema attuale quali disposizioni vincolanti, sia sotto forma di disposizioni di legge sia come prassi giudiziarie di riferimento. Come tale, lo studio intende fornire uno strumento e una serie di esempi concreti per responsabili politici, formatori, avvocati e giudici attivi in questo campo.

Questa è la seconda edizione aggiornata di una pubblicazione del 2007, avente il medesimo titolo.

