

L'acquisizione delle *Country of origin information*

di Rita Russo

L'A. esamina il dovere di cooperazione del giudice sotto il profilo dell'attività di acquisizione officiosa delle COI («*Country of origin information*»), preliminarmente puntualizzando le differenze tra contenuto, fonti e mezzi di diffusione delle stesse. Si sofferma sulla differenza tra le COI e le sommarie informazioni nel rito camerale e tra le COI e i fatti notori. Procedo quindi a trattare del dovere di ricerca delle COI e dei casi in cui il giudice potrebbe esserne dispensato per carenza di allegazione, esaminando infine la questione del diritto della difesa a conoscere, prima della decisione, il contenuto delle COI acquisite d'ufficio dal giudice.

1. Il dovere di cooperazione e le COI: il quadro normativo / 2. Il dovere di acquisire le COI e l'onere di allegazione / 3. Le COI, i diritti della difesa e il contraddittorio

1. Il dovere di cooperazione e le COI: il quadro normativo

Il quadro normativo in tema dovere di cooperazione del giudice e acquisizione delle informazioni sul Paese di origine, in acronimo COI («*Country of origin information*»), è dato essenzialmente dall'art.3 d.lgs n. 251/2007 e dagli artt. 8 e 27, comma 1-bis, d.lgs n. 25/2008. In virtù di queste norme, attuative delle direttive 2005/85/CE («direttiva procedure») e 2004/83/CE («direttiva qualifiche»), si impone al giudice di esaminare la domanda, su base individuale, 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 per l'asilo sulla base dei dati forniti dall'Unhcr, dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (Easo), dal Ministero degli affari esteri, anche con la collaborazione di altre agenzie ed enti di tutela dei diritti umani operanti a livello internazionale, o comunque acquisite dalla Commissione stessa. La commissione territoriale, ovvero il giudice in caso di impugnazione, acquisisce, anche d'ufficio, le infor-

mazioni relative alla situazione del Paese di origine e alla specifica condizione del richiedente che ritiene necessaria a integrazione del quadro probatorio prospettato dal richiedente.

Si tratta, pertanto, di informazioni non prodotte direttamente dalla Commissione nazionale e non destinate esclusivamente alle commissioni territoriali, ma elaborate sulla base dei dati forniti dalle agenzie delle organizzazioni, nazionali e internazionali, che si occupano di rifugiati e di asilo (come l'Unhcr e l'Easo) e di altri enti che si occupano di diritti umani, e da questi rese pubbliche con la redazione di *report* diffusi tramite appositi portali (ad esempio: *Refworld*, *Ecoi.net*, *EASO COI portal*), ovvero tramite i siti *internet* dei suddetti enti, talora attraverso i *media*, o ancora con il metodo tradizionale della stampa e diffusione dei *report*. Ad esempio, le COI elaborate dalla Commissione nazionale per l'asilo sono rese pubbliche tramite il portale Easo (*EASO COI portal*).

Il nostro sistema processuale civile conosce già l'assunzione di sommarie informazioni (art. 738 cpc) anche d'ufficio, proprie del rito camerale, ammissibili sempreché tale modalità di acquisizione di elementi

di giudizio non sia impiegata per supplire all'onere probatorio o con finalità meramente esplorative¹.

Nel processo di protezione internazionale, però, si utilizzano informazioni *sui generis* non tratte dalla scienza privata della “persona informata sui fatti”, laddove per “fatti” si intende una vicenda specifica, ma fornite da soggetti che svolgono il compito di raccolta dati e informazioni per doveri istituzionali o statuari e che rendono pubbliche le notizie raccolte; queste informazioni hanno carattere generale, in quanto descrivono la situazione sociale, politica, economica e legislativa di un determinato Paese, e quindi sono utilizzabili in più processi. Si delinea così anche la distinzione tra le informazioni e la loro fonte, e cioè la persona o l'ente che fornisce le informazioni, e il canale di diffusione di dette informazioni, che le veicola agli attori processuali (giudici e avvocati) tramite mezzi di diffusione di massa, dal momento che la fonte delle informazioni – diversamente da quanto avviene nel processo ordinario – non compare in udienza a testimoniare.

Secondo la giurisprudenza della Suprema corte, l'indicazione delle fonti di cui all'art. 8 d.lgs. n. 25/2008 non ha carattere esclusivo, ben potendo le informazioni sulle condizioni del Paese estero essere tratte da concorrenti canali di informazione, quali ad esempio i siti *internet* delle principali organizzazioni non governative attive nel settore dell'aiuto e della cooperazione internazionale²; si impone tuttavia una preventiva valutazione di attendibilità, posto che non esiste una gerarchia generale delle fonti e l'utilità e l'autorevolezza delle singole fonti dipende anche dal quesito al quale si intende rispondere. L'Easo, nella sua guida pratica alle informazioni sui Paesi di origine, raccomanda di valutare ciascuna fonte separatamente e che il giudizio di affidabilità sia basato su una approfondita valutazione della stessa³.

La pubblicità e la trasparenza delle informazioni e delle loro fonti, nonché della metodologia di ricerca ed elaborazione, è quindi essenziale per un corretto ingresso di questo particolare strumento nel processo. Della peculiare natura delle COI e della loro pubblicità si deve tenere conto anche al fine di valu-

tare se, come e quando l'acquisizione di COI rispetti il principio della parità delle armi nel processo. La circostanza che le COI sono fornite ed elaborate non solo da agenzie istituzionali ma anche da organizzazioni indipendenti, e che sono di pubblico accesso, è già di per sé una garanzia che tutte le parti sono poste sullo stesso piano quanto all'accessibilità di una pluralità di informazioni, e hanno le stesse possibilità di sostenere e difendere le proprie posizioni. La difesa può, infatti, accedere alle stesse informazioni che utilizzano la pubblica amministrazione e il giudice: nel processo di protezione internazionale il contenuto delle informazioni non è svelato per la prima volta nel processo (ascoltando l'informatore o escutando il teste) perché il contenuto è già noto o conoscibile.

La questione rilevante è, piuttosto, discernere quali informazioni siano utili e pertinenti e, in caso di informazioni tra loro contrastanti, selezionare le più attendibili; per la difesa è poi importante sapere quali informazioni ha utilizzato il giudicante, oltre a quelle fornite dal Ministero degli esteri, al fine di far valere eventuali vizi nell'acquisizione delle COI (ad esempio, notizie tratte da fonte non affidabile, non aggiornate, etc.). Da qui la necessità che il giudicante indichi le COI che ha utilizzato e la loro fonte, datandole, in modo che chi legge la sentenza possa agevolmente reperirle e operarne una valutazione critica. Secondo la giurisprudenza della Suprema corte, il giudice del merito non può limitarsi a valutazioni solo generiche né omettere di individuare le specifiche fonti informative da cui vengono tratte le conclusioni assunte, potendo incorrere in tale ipotesi la pronuncia, ove impugnata, nel vizio di motivazione apparente⁴. In particolare, di recente, la Corte ha esplicitamente affermato che: «*Il riferimento operato dall'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008 alle “fonti informative privilegiate” deve essere interpretato nel senso che è onere del giudice specificare la fonte in concreto utilizzata e il contenuto dell'informazione da essa tratta e ritenuta rilevante ai fini della decisione, così da consentire alle parti la verifica della pertinenza e della specificità di tale informazione rispetto alla*

1. Cass., n. 4412/2015; Cass., n. 24965/2011; Cass., n. 11864/2004.

2. Cass., n. 13449/2019; Cass., n. 13253/2020.

3. Vds. Easo, *Guida pratica giudiziaria alle informazioni sui Paesi di origine*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Ue, Lussemburgo, 2018, <https://easo.europa.eu/sites/default/files/Judicial-Practical-Guide-on-COI-IT.pdf>: «Poiché i giudici dovranno utilizzare le COI nella valutazione delle richieste di protezione internazionale, essi dovranno altresì essere in grado di valutare il grado di attendibilità delle COI. Ciò è importante ove vi sia una sovrabbondanza di informazioni potenzialmente discordanti. L'autorità giudiziaria deve valutare le COI fornite dai ricercatori o dalle parti prima di decidere sul caso (...). Per quanto concerne il peso da attribuire alle informazioni sul paese di origine, la Corte EDU ha riaffermato nella propria giurisprudenza» [nota 44: «Corte EDU, sentenze Saadi/Italia, ricorso n. 37201/06, nota 175 (...)»] «la necessità di considerare la fonte di tale materiale, in particolare l'indipendenza, l'affidabilità e l'obiettività della stessa» (p. 21).

4. Cfr. Cass., nn. 13897/2019, 11096/2019, 9230/2020.

situazione concreta del Paese di provenienza del richiedente la protezione»⁵.

Non si tratta, invero, di fatti notori, cioè di quei fatti che costituiscono dati acquisiti alle conoscenze della collettività con tale grado di certezza da apparire incontestabili⁶, seppure in un dato momento storico possano essere ampiamente pubblicizzati dalla stampa: pertanto né il giudice né l'avvocato possono limitarsi ad affermare che una data caratteristica del Paese di origine è fatto noto, omettendo di indicare le fonti⁷. La mancata indicazione delle fonti specificamente utilizzate dal giudice per fondare la decisione assunta implica che quest'ultima esprima una valutazione meramente soggettiva e non rende trasparente la valutazione critica di attendibilità e affidabilità della fonte cui il giudicante è tenuto; ciò comporta, come si è detto, che la sentenza risulta connotata da difetto di motivazione o, comunque, da una motivazione meramente apparente⁸.

L'attività di ricerca di informazioni pertinenti ed aggiornate, e il loro esplicito inserimento nel percorso logico della motivazione, diviene così momento essenziale di quell'approfondito e completo esame della domanda che garantisce l'effettività del ricorso imposta dall'art 13 Cedu: così il diritto a un ricorso effettivo contribuisce a determinare il contenuto del dovere di cooperazione del giudice⁹.

2. Il dovere di acquisire le COI e l'onere di allegazione

Di regola, le COI non si utilizzano come prova diretta del fatto dedotto – salvo (ed entro certi limiti) se il fatto dedotto è la situazione di violenza indiscriminata di cui all'art. 14, lett. c, d.lgs n. 251/2007 –, ma come elemento di integrazione probatoria e servono essenzialmente a due scopi: a) valutare la credibilità

del racconto del richiedente asilo, in particolare la vicenda individuale; b) valutare il rischio, anche nella sua attuale persistenza. Esse costituiscono dunque un ausilio all'accertamento della plausibilità delle affermazioni del richiedente e della loro coerenza esterna, ma anche un elemento per valutare la consistenza oggettiva del rischio; il ricorrente potrebbe infatti sottovalutare o sopravvalutare il rischio in base alla propria percezione soggettiva, sicché può essere fuorviante per il giudice considerare un riscontro di veridicità il timore soggettivo e la conseguente forte determinazione a intraprendere il viaggio anche se faticoso e rischioso o, al contrario, escludere il rischio solo perché il soggetto non ne ha avuto l'esatta rappresentazione. Ciò non toglie che, prese da sole, le informazioni sul Paese d'origine non possono predire l'entità o i tipi di abusi che un particolare individuo potrebbe subire in un dato contesto, ma devono essere valutate alla luce dell'intero materiale presentato al decidente¹⁰.

L'acquisizione delle COI è quindi una integrazione del quadro probatorio offerto, atteso che la prima e principale prova che il richiedente asilo offre è il suo stesso racconto, che è al tempo stesso allegazione e prova dei fatti dedotti: un quadro carente di allegazione non autorizza il giudice a inserire nel processo elementi di fatto non dedotti¹¹; una allegazione di fatti non credibile dispensa il giudice dal compito di assumere COI, perché se il racconto individuale non può considerarsi veritiero, alla stregua degli indicatori di cui all'art. 3 d.lgs n. 251/2007, le COI sono nella sostanza inutili perché manca la vicenda, ipoteticamente generatrice di rischi, sulla quale gettare luce¹².

Una precisazione, però, è necessaria in tema di rischio di cui all'art. 14, lett. c, d.lgs n. 251/2007, e cioè la violenza indiscriminata derivante da conflitto armato: se si può prescindere dal riscontro individualizzante, nei termini rigorosi definiti dalle sentenze Cgue *Elgafaji*, 17 febbraio 2009 (C-465/07) e

5. Cass., n. 13255/2020.

6. Cfr. Cass., n. 33154/2019.

7. Vds. però, in senso contrario, Cass., n. 15215/2020, la quale tuttavia si pone in aperto contrasto con la rigorosa definizione di fatto notorio consolidata nella giurisprudenza di legittimità (vds. Cass., nn. 9714/2020, 13715/2019, 3550/2019).

8. Cfr. Cass., n. 11096/2019.

9. Per un approfondimento vds. M. Acierno e M. Flamini, *Il dovere di cooperazione del giudice, nell'acquisizione e nella valutazione della prova*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2017, pp. 1 ss.

10. International Association of Refugee Law Judges (IARLJ), *A Structured Approach to the Decision Making Process in Refugee and other International Protection Claims*, conferenza IARLJ - Judicial Research and Training Institute (JRTI) - Unhcr: «*The Role of the Judiciary in Asylum and Other International Protection Law in Asia*», Seul, Corea del Sud, 10-11 giugno 2016.

11. Cfr. Cass., nn. 5973/2019, 28424/2018, 30105/2018.

12. Cfr. Cass., nn. 7333/2015, 2355/2020, 8819/2020, ove si precisa che deve trattarsi di allegazione insufficiente e di fatti storici inadatti a rendere possibile l'esame della domanda; ed è pur vero che, in taluni casi, il racconto può apparire intrinsecamente non veritiero perché non correttamente inquadrato nel contesto socio-politico del Paese di origine, mentre l'acquisizione delle COI potrebbe spiegare le apparenti contraddizioni o inverosimiglianze.

Diakité, 30 gennaio 2014 (C-285/12), dovrebbe essere sufficiente una credibile allegazione sulla provenienza dal Paese ove sussiste il conflitto¹³. In tal caso il compito del giudice, in attuazione del dovere di cooperazione, è verificare comunque la sussistenza di un rischio derivante da violenza indiscriminata, pur se la restante parte del racconto fosse in ipotesi non credibile o irrilevante. Questa verifica officiosa è collegata strettamente al divieto di respingimento¹⁴; ciò non toglie che, in ordine alla vicenda personale, non si possa supplire alle carenze di allegazione, poiché anche sul richiedente grava un onere di cooperazione «consistente nell'allegare, produrre o dedurre tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la domanda»¹⁵. Qui può aversi un passaggio particolarmente delicato, nei casi di tratta, quando la vittima nega, rendendo un racconto chiaramente posticcio indotto dal timore, e ciononostante vi sono indicatori, desumibili anche dalle COI in materia, che una tratta è avvenuta¹⁶. Non sembra coerente con le regole sopraesposte che il giudice possa ritenere sussistente la tratta nonostante la negazione della parte interessata; sarebbe preferibile, in presenza di indicatori, rinnovare l'esame della vittima anche a mezzo esperti, dare tempo, informare sui percorsi di tutela e fare in modo che la vittima possa liberamente rendere un racconto veritiero¹⁷.

Tornando alle informazioni sui Paesi di origine, è importante che esse siano esatte, aggiornate e anche pertinenti, vale a dire idonee a valutare lo specifico rischio cui può essere esposto il richiedente asilo, come desumibile dal suo racconto (o dalla dichiarata provenienza da una zona di conflitto) e non altri e diversi rischi di persecuzione, violenza o trattamenti inumani cui in ipotesi potrebbero essere esposti altri e diversi soggetti, in situazioni diverse. Le COI utilizzate, inoltre, non possono consistere in informazioni generiche o approssimative perché ciò equivale, in sostanza, a negare la stessa sussistenza del dovere di cooperazione¹⁸.

In particolare, non possono considerarsi informazioni pertinenti quelle relative a rischi che non sono tutelati tramite la protezione internazionale, quale ad esempio il rischio generalizzato di subire un crimine comune, cui sarebbe più o meno esposto anche il viaggiatore di nazionalità italiana in Paesi terzi o della stessa Ue. Per questa ragione, le informazioni che il Mae offre ai viaggiatori sul sito “*Viaggiare Sicuri*” sono di scarsa utilità perché, di regola, non descrivono il rischio rilevante ai fini dell'asilo¹⁹.

3. Le COI, i diritti della difesa e il contraddittorio

Poiché l'onere di allegazione grava sul richiedente, ciò esclude in radice che possa prospettarsi, per il solo fatto della assunzione officiosa delle COI, una cd. “sentenza della terza via”, intesa nel senso di una pronuncia che modifichi o ampli il *thema decidendum*, con conseguente violazione dell'art. 101 cpc²⁰. Le COI – come si è detto – devono essere pertinenti, vale a dire mirate a gettare luce sui fatti già dedotti dal ricorrente, e il concetto stesso di pertinenza va necessariamente coniugato con quello della loro attualità. Ciò significa che spesso, pur se al momento della presentazione del ricorso sono state allegare COI utili, al momento della decisione queste informazioni non lo sono più perché non aggiornate. È però da chiedersi se il giudice, che in ipotesi si avveda al momento della decisione della carenza di COI pertinenti e aggiornate o, peggio, della carenza di COI *tout court*, abbia il dovere, una volta eseguita la ricerca, di suscitare il contraddittorio sulle COI che intende utilizzare ai fini della decisione. La questione è delicata perché involge le prerogative della difesa in tema di protezione di diritti fondamentali.

Sul diritto di difesa, è da rilevare che la denuncia di vizi fondati sulla violazione di norme processuali non deve essere vista in funzione meramente

13. Cfr. Cass., nn. 8819/2020, 10286/2020, 14283/2020.

14. Vds., in motivazione, Cass., n. 3016/2019.

15. Cass., n. 11175/2020.

16. Easo, *Country of Origin Information Report on Nigeria – Sex trafficking of women*, comunicato stampa n. 18, 27 ottobre 2015, www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Press-release-Nigeria-22102015s.pdf.

17. Vds. Trib. Messina, 14 luglio 2017 (www.questionegiustizia.it/doc/trib_messina_14_luglio_2017.pdf) e Trib. Firenze, 14 dicembre 2017 (www.questionegiustizia.it/doc/Ord_Trib_Firenze_14_dic_2017.pdf), entrambe riportate da L. Minniti, *La tutela delle vittime di tratta davanti al giudice della protezione internazionale*, in questa *Rivista online*, 12 febbraio 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/la-tutela-processuale-delle-donne-vittime-di-tratta_12-02-2019.php.

18. Cfr. Cass., n. 17075/2018.

19. Cfr. Cass., nn. 28990/2018 e 8819/2020.

20. In arg., Cass., n. 11456/2014; vds. anche Cass., n. 315/2019.

“autoreferenziale”, e cioè di tutela dell’interesse all’astratta regolarità dell’attività giudiziaria, ma in un’ottica funzionale a garantire, piuttosto, l’eliminazione del pregiudizio concretamente sofferto dal diritto di difesa della parte²¹.

Si tratta di un principio ormai consolidato nella giurisprudenza della Suprema corte, la quale, da tempo, ha affermato che l’art. 360, comma 1, n. 4, cpc «non è volto a tutelare un astratto interesse alla regolarità dello ius dicere (e non trasforma, pertanto, il ricorrente nell’ Ombudsman del processo civile), ma presidia e tutela, per converso, un diritto all’eliminazione di eventuali vulnera subiti in concreto dalla parte istante in dipendenza del denunciato error in procedendo»²².

In altre parole, la parte che lamenti la violazione del diritto di difesa e del giusto processo deve specificare in cosa consiste il concreto pregiudizio subito, e non semplicemente dedurre la violazione della norma procedurale o genericamente riferirsi alla lesione del diritto di difesa.

Applicando questi principi alla questione delle COI, deve dirsi che, qualora la parte non abbia offerto alcuna informazione precisa, pertinente e aggiornata sulle condizioni del Paese di origine – e cioè informazioni idonee a supportare la valutazione di credibilità e la valutazione del rischio – l’acquisizione d’ufficio delle COI costituisce attività integrativa che sana – purché il racconto abbia i requisiti di cui si è detto – l’inerzia della parte, e quindi non diminuisce le garanzie processuali del soggetto, anzi le amplia, né lede in alcun modo i suoi diritti²³.

Diverso è il caso in cui la parte abbia esplicitamente indicato COI aggiornate e pertinenti, specificamente riferite al rischio che è stato dedotto, indicandone la fonte, la data e prendendo posizione sulle condizioni del Paese di origine, sulla loro incidenza nella posizione individuale del richiedente e su come le COI indicate consentano di ritenere il racconto attendibile, nonché concreto ed attuale il rischio dedotto. In tal caso, ove in ipotesi il giudice ritenga di utilizzare altre COI di fonte diversa o più aggiornate, che depongono in senso opposto a quelle offerte dal richiedente, egli dovrà sottoporle preventivamente al contraddittorio, perché diversamente si arrecherebbe, in concreto, un *vulnus* al diritto di difesa e la parte, in sede di impugnazione, potrebbe lamentare uno specifico pregiudizio subito, spiegando come e perché il risultato avrebbe potuto essere diverso se fosse stata ammessa al contraddittorio.

Si deve, infatti, ricordare che la critica alle modalità con le quali il giudice esercita il dovere di cooperazione ricercando e utilizzando le COI deve essere specifica: non può procedersi alla mera prospettazione, in termini generici, di una situazione complessiva del Paese di origine del richiedente diversa da quella ricostruita dal giudice, ma occorre che la censura dia atto in modo specifico degli elementi di fatto idonei a dimostrare che il giudice di merito abbia deciso sulla base di informazioni non più attuali, dovendo la censura contenere precisi richiami, anche testuali, alle fonti alternative o successive proposte, in modo da consentire l’effettiva verifica circa la violazione del dovere di collaborazione istruttoria²⁴.

21. Cass., nn. 18635/2011, 1201/2012, 26831/2014, 6330/2014, 15037/2018.

22. Cass., sez. unite, n. 20935/2009; vds. anche Cass., n. 2984/2016.

23. Cass., n. 29056/2019.

24. Cfr. Cass., n. 26728/2019.