

Immigrazione e asilo

Il risk assessment in materia di richieste di asilo: modelli di valutazione a confronto nel caso N.A. c. Finlandia

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La vicenda. – 3. I principali tentativi di inquadramento del *risk assessment* nei casi dei richiedenti asilo. - 4. La protezione internazionale e il risk assessment nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani. 5. Il *risk assessment* nel caso N.A.: l'inadeguatezza del giudizio interno e la violazione della CEDU. – 6. I condizionamenti scaturiti dall'art. 3 CEDU nel sistema europeo comune di asilo. -7. Considerazioni conclusive.

1. La Corte europea dei diritti umani (la Corte) ha emesso il 14 novembre 2019 una sentenza di condanna nei confronti della Finlandia per la violazione della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), in particolare dell'art. 2 (diritto alla vita) e dell'art. 3 (proibizione della tortura), avendo

negato ad un richiedente asilo iracheno la protezione internazionale. Si tratta di una protezione predisposta dall'ordinamento europeo e basata sulla direttiva 2011/95/UE, c.d. Direttiva Qualifiche (cfr. A. Del Guercio, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2016, in particolare pp. 297-384). Nel caso in questione, a seguito del mancato riconoscimento della suddetta protezione, il richiedente asilo è stato rimpatriato nel suo paese di origine, dove è stato immediatamente ucciso.

Al fine di stabilire l'esistenza di un rischio di subire un trattamento inumano e degradante, la Corte ha più volte ribadito che la valutazione del rischio (*risk assessment*) deve focalizzarsi sulle conseguenze (prevedibili) del rimpatrio del ricorrente nello Stato di destinazione, considerando 'cumulatively' tutte le circostanze personali in connessione alla situazione generale del paese di origine del richiedente. Ciò perché alcuni fattori, se osservati separatamente, possono non dare luogo all'esistenza di un *real risk* (cfr. Corte europea dei diritti umani, *NA. c. Regno Unito*, ricorso n. 25904/07, sentenza del 17 luglio 2008, par. 130; *J.K. e altri c. Svezia*, ricorso n. 59166/12, sentenza del 23 agosto 2016, par. 95), e dunque alterare il giudizio sul riconoscimento della protezione al richiedente.

Nel caso *N.A. c. Finlandia*, la responsabilità dello Stato convenuto risiede proprio nell'erronea valutazione del rischio da parte delle autorità finlandesi. La sentenza è significativa perché mostra come la Corte, sulla base degli stessi elementi valutati dai giudici nazionali, giunga ad un risultato differente ed opposto, stabilendo l'esistenza di un rischio effettivo per il richiedente asilo, che avrebbe dovuto quindi ricevere la protezione richiesta. Vero è che si tratta di giudizi diversi sotto il profilo degli effetti scaturenti dai possibili esiti positivi: quello a livello interno può determinare il riconoscimento della protezione internazionale e un titolo di soggiorno nel territorio dello Stato, mentre quello della Corte solo una sentenza di condanna per lo Stato convenuto. Tuttavia, in materia di richiedenti asilo, dal meccanismo decisorio sul *risk assessment* adottato dalla Corte è possibile trarre principi rilevanti per i giudizi interni in sede di valutazione del rischio corso da un richie-



Corte europea dei diritti umani,
N.A. c. Finlandia, ricorso n. 25244/18,
sentenza del 14 novembre 2019
(www.echr.coe.int)

dente asilo in caso di rimpatrio nel suo paese di origine. Seguire queste indicazioni è indispensabile al fine di evitare di violare gli obblighi convenzionali. Pertanto, appare agevole osservare il caso in esame attraverso gli approcci decisionali del *risk assessment* a livello interno, regolamentato dalla relativa normativa dell'Unione europea, ma anche a livello internazionale, nel sistema decisionale della Corte, basato sulle regole convenzionali e sul principio del *non-refoulement* (cfr. C. Costello, "The Search for the Outer Edges of Non-refoulement in Europe: Exceptionality and Flagrant Breaches", in *Human rights and the refugee definition: comparative legal practice and theory*, B. Burson, D.J. Cantor (eds.) Leiden, 2016, p. 180 ss.).

2. La vicenda sottoposta al vaglio della Corte riguarda un cittadino iracheno, di religione musulmana sunnita, fuggito nel 2015 dall'Iraq a causa dei diversi attentati alla sua vita e a quella dei suoi familiari. Giunto in Finlandia, con i suoi due figli maggiori, egli presentava domanda di protezione internazionale, ma le autorità finlandesi rigettavano la sua istanza e confermavano tale decisione anche in sede di impugnazione. Non avendo più alcun titolo per soggiornare regolarmente sul territorio finlandese, il richiedente ritornava in Iraq tramite il sistema del c.d. R.V.A. (Rimpatrio Volontario Assistito). Veniva però ucciso poco dopo e, a questo punto, la figlia, sig.ra N.A., residente ancora in Finlandia, decideva di ricorrere alla Corte.

Tre sono i profili rilevanti di questa pronuncia. Il primo concerne le questioni preliminari, segnatamente la legittimazione della sig.ra N.A. ad agire per conto del padre e l'ammissibilità del ricorso stesso poiché il fatto (la morte del padre) si sarebbe verificato in uno Stato terzo, al di fuori della giurisdizione della Finlandia, in considerazione anche della circostanza che il padre aveva sottoscritto una dichiarazione in cui rinunciava espressamente a far valere i suoi diritti; il secondo riguarda le modalità del *risk assessment* ad opera delle autorità finlandesi sui fatti e sulle circostanze rappresentati dal padre nella sua richiesta di asilo, con riguardo alla mancata attuazione dei criteri e dei principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte in relazione agli art. 2 e 3 CEDU; infine, la Corte esamina il distinto profilo della violazione dell'articolo 3 CEDU per avere la ricorrente subito un trattamento inumano e degradante a causa della perdita del padre.

Orbene, il primo e il terzo profilo non sembrano sollevare criticità rilevanti, mentre il secondo, relativo al *risk assessment*, merita un'analisi più approfondita, che si propone nei paragrafi successivi.

Sul fronte delle questioni preliminari, infatti, nonostante le eccezioni di inammissibilità sollevate dal governo convenuto, la Corte ritiene il ricorso presentato dalla ricorrente ammissibile tanto *ratione personae* quanto *ratione loci*. Segnatamente, per la Corte nessun dubbio sussiste in merito alla circostanza che la ricorrente sia una vittima indiretta legittimata ad agire per far valere qualsiasi omissione nei confronti del suo defunto padre. I parenti prossimi della vittima diretta infatti possono agire nel caso in cui la vittima delle violazioni sia morta prima dell'introduzione del ricorso (par. 52). Secondariamente, la Corte, richiamando la sua giurisprudenza sulla violazione degli art. 2 e 3, anche rispetto a chi abbia lasciato volontariamente lo Stato convenuto, lamentando poi dei fatti verificatisi in uno Stato terzo (si veda Corte europea dei diritti umani, *Abdul Wahab Khan c. Regno Unito*, ricorso n. 11987/11, decisione del 28 gennaio 2014), ricorda che in linea di principio la posizione di chi si trovava all'interno della giurisdizione di uno Stato contraente - e che volontariamente ha lasciato tale giurisdizione - è assimilabile a quella di chi non si sia mai trovato sotto alcuna giurisdizione. Tuttavia, nel caso di specie non è possibile ritenere 'volontario' il rimpatrio del padre della ricorrente in termini di libera scelta. Il richieden-

te, non avendo più un titolo di soggiorno e divenuto irregolare sul territorio finlandese, è stato costretto ad optare per il sistema del R.V.A. proprio al fine di evitare le conseguenze negative di un'espulsione. Pertanto, «his removal to Iraq must be considered as a forced return engaging the responsibility of the Finnish State» (par. 60).

Quanto alla doglianza della sig.ra N.A. sulla violazione dell'art. 3 CEDU a lei direttamente riferita per la perdita del padre, la Corte ritiene la domanda infondata poiché nella sofferenza della figlia non è possibile rilevare il carattere di trattamento inumano contrario all'articolo 3 CEDU, ma solo un 'emotional distress' che come tale non raggiunge la soglia richiesta per invocare il suddetto articolo (par. 96).

3. Prima di esaminare la decisione della Corte sotto il profilo del *risk assessment*, appare doveroso osservare i termini della questione del 'rischio' nel quadro della protezione dei rifugiati alla luce delle principali ricostruzioni operate dalla dottrina e dalla prassi giurisprudenziale.

Le prime perplessità sulla corretta applicazione del meccanismo decisorio di riconoscimento di una forma di protezione al richiedente asilo sono sorte rispetto alla Convenzione sullo status di rifugiato del 1951 (Convenzione di Ginevra, CG) che, con la sua formulazione sulla necessità di vagliare 'a well-founded fear of being persecuted' (art. 1 A 2, CG), sembrava presupporre un'indagine tesa a dimostrare l'esistenza di un timore. Così, la dottrina ha tentato di interpretare diversamente la problematica disposizione anche nel quadro del principio del *non-refoulement* (art. 33, CG). Invero, è stato correttamente intuito che la nozione di 'well-founded fear' «describes a person whose fear is well-founded, provided he or she might fear to be at risk of being persecuted in the foreseeable future» (Cfr. A. Zimmermann, C. Mahler, *The 1951 Convention Relating to Status of Refugees and Its 1967 Protocols: A commentary*, Oxford, 2011, p. 337, par. 179) e che nell'accertamento dei presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato «the sole focus of the well-founded fear inquiry is an analysis of the actual risk of being persecuted» (Cfr. J.C. Hathaway, W.S. Hicks, "Is There a Subjective Element in the Refugee Convention's Requirement of 'Well-founded Fear'?", in *Michigan Journal of International Law* 2005, p. 505 ss., p. 508). A ben vedere, in effetti, la valutazione di un rischio futuro, secondo un giudizio prognostico, si adatta meglio allo scopo e all'oggetto della Convenzione di Ginevra e certamente rende più agevole l'esame dei fatti e delle circostanze che espongono il richiedente ad un pericolo tale da giustificare una tutela. L'indagine sull'elemento del rischio diventa quindi cruciale per stabilire la sussistenza di un bisogno di protezione. Così, ad esempio, è stato affermato che questo tipo di giudizio deve basarsi su due domande principali: «1) what will the situation be on return?; 2) in these circumstances is there a real risk of persecution?» (cfr., ex multis, Court of Appeal, *Secretary of State for the Home Department v. Ahmed*, sentenza del 5 novembre 1999, [1999] EWCA Civ 3003). Non solo, ma in questa prospettiva, il 'risk' viene considerato «the best word because [...] it factors in both the probability of harm and its severity» (cfr. ex multis, Supreme Court, *HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department*, sentenza del 7 luglio 2010, [2010] UKSC 31, par. 89).

Tali soluzioni interpretative, nel silenzio di regole procedurali certe sul meccanismo decisionale in punto di riconoscimento dello status di rifugiato, sono oggi confluite nelle linee guida IARLJ (International Association of Refugee Law Judges), che sviluppano un metodo coerente nell'applicazione del diritto sostanziale dei rifugiati e propongono la definitiva sostituzione di 'well-founded fear' con il più oggettivo *risk* di subire una persecuzione (cfr. "A structure Approach to the Decision-Making Process in Refugee and Other International Protection Claims", A Flowchart using Established Judicial Criteria and

Guidance, IARLJ, Haarlem, The Netherlands, (2016), Step 4, “The risk box”, lett. d), www.iarlj.org). Per cui, nella verifica dei presupposti per determinare lo *status* di rifugiato, il procedimento decisionale viene caratterizzato dal chiedersi se sia attuale il rischio di una persecuzione basata su uno o più dei motivi di cui alla Convenzione (cfr. A structure Approach to the Decision-Making Process in Refugee and Other International Protection Claims, cit., Step 5, “The reason box”).

Nel sistema europeo della protezione internazionale, si coglie pure un tentativo di superare a livello normativo le lacune della Convenzione di Ginevra in sede di *risk assessment*. Invero, la Direttiva Qualifiche (2003/84/CE, oggi 2011/95/UE), pur mantenendo la controversa disposizione ginevrina sullo *status* di rifugiato, ha introdotto un'altra forma di protezione c.d. ‘sussidiaria’ richiedendo come presupposto per il suo riconoscimento «il rischio effettivo di subire un grave danno» (art. 2, lett. f), DQ). La protezione internazionale, che include dunque le due forme di protezione (‘status di rifugiato’ e ‘protezione sussidiaria’), appare dunque adeguarsi al meccanismo del *risk assessment* attraverso l’esplicito riferimento all’elemento del ‘real risk’.

Tuttavia, le incertezze applicative sulla valutazione del rischio nell’esame delle domande di asilo permangono anche nel sistema europeo e - non esistendo una Corte internazionale dei diritti dei rifugiati né tantomeno è stato mai mostrato un interesse degli Stati parti della Convenzione di Ginevra ad invocare la giurisdizione della International Court of Justice nelle dispute concernenti un’interpretazione uniforme della suddetta Convenzione ex art. 38 CG (cfr. C. Costello, “Defining Protection: Refugehood, Non-refoulement, and Human Rights”, in *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, C. Costello (ed.), Oxford, 2016, p. 175) - a livello sovranazionale, eventuali errori di *risk assessment* nei giudizi interni possono essere rilevati solo attraverso un ricorso alla Corte europea dei diritti umani, il cui giudizio chiaramente si baserà sulla verifica della violazione delle disposizioni della CEDU.

Eloquente in proposito si presenta l’analisi del rischio, condotta da autorevole dottrina, nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in relazione al rispetto del principio di *non-refoulement* (cfr. A. Saccucci, “Diritto d’asilo e Convenzione Europea dei Diritti Umani”, in *Procedure e Garanzie del Diritto di Asilo*, C. Favilli (a cura di), Padova, 2011, p.147 ss.) sulla base della quale è possibile affermare che, nonostante le ambiguità e le carenze nel sistema della protezione internazionale, le decisioni della Corte europea dei diritti umani in materia di richiedenti asilo ‘respinti’ dalle autorità degli Stati parti si mostrano uno strumento utile anche per la ricostruzione del rischio nella determinazione dello status di rifugiato (cfr. G. S. Goodwin-Gill, “Current Challenges in Refugee Law”, in *Exploring the Boundaries of Refugee Law. Current Protection Challenges*, J.P. Gauci, M. Giuffrè, E. Tsourdi (eds.), Leiden, 2015, p. 9 ss.).

Appare in effetti oramai evidente anche l’esplicitazione di alcuni fattori di rischio che devono necessariamente essere valutati nella prospettiva di un eventuale rimpatrio (cfr. E. Hamdan, *The Principle of Non-Refoulement Under the European Convention on Human Rights and the United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Brill, Nijhoff, 2016, pp. 218-268 anche in sede di riconoscimento della protezione internazionale).

Come vedremo, il modello di *risk assessment* della Corte è molto simile a quello delineato dal sistema della protezione internazionale, ma chiaramente resta un approccio ancorato alla soglia di rischio richiesta dall’art. 3 CEDU.

4. Il caso *N.A.* in commento – com'è noto – ha origine da un giudizio interno da parte delle autorità finlandesi che, omettendo di applicare i principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte in questa materia, hanno violato la CEDU.

Occorre a questo punto soffermarsi, seppur brevemente, sul sistema interno di valutazione delle domande dei richiedenti asilo in applicazione degli art. 4-8 della Direttiva Qualifiche (DQ) (cfr. H. Döring, "Asylum qualification directive 2011/95/EU", in *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, K. Hailbronner, D. Thym (eds), Munich, Oxford, Baden-Baden, 2016, p. 1108 ss.), verificando anche il relativo approccio da parte della Corte.

All'articolo 4 (DQ) vengono fissate delle regole che impongono agli Stati membri l'esame di tutti gli elementi significativi della domanda, quali la situazione individuale e le circostanze personali del richiedente al fine di valutare se gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto configurino una persecuzione (art. 9 e 10, DQ) o un danno grave (art. 15, DQ). Ciò alla luce di un giudizio prognostico sull'esistenza di un rischio oggettivo di subire quella persecuzione o danno grave da proiettare nel futuro, secondo una valutazione *ex ante* della loro probabilità.

Preliminare a questo tipo di esame, che richiede dunque la verifica dei requisiti sostanziali per il riconoscimento della protezione internazionale, è l'accertamento delle circostanze di fatto che possono costituire elementi di prova a sostegno della domanda (Corte di giustizia, *M.M. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-277/11, sentenza del 22 novembre 2012, par. 64). Si valuta quindi la credibilità delle dichiarazioni del richiedente (*credibility assessment*), adottando delle regole particolari in considerazione della speciale condizione in cui si trovano i richiedenti asilo (G. Noll, *Proof, evidentiary assessment and credibility in Asylum Procedures*, Leiden, Boston, 2005). Per cui risulta oramai pacifico concedere il beneficio del dubbio (art. 4.3) affermando altresì un'inversione dell'onere della prova, che impone alle autorità decidenti di verificare *proprio motu* (art. 4.5) tutte le informazioni riguardanti il paese di origine e che rilevano nel caso di specie.

In tale contesto, la Corte di giustizia dell'UE ha chiarito che «benché il richiedente sia tenuto a produrre tutti gli elementi necessari a motivare la domanda, spetta tuttavia allo Stato membro interessato cooperare con tale richiedente nel momento della determinazione degli elementi significativi della stessa» (Corte di giustizia, *M.M. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, cit., par. 65). Ciò anche in considerazione del fatto che «uno Stato membro riveste una posizione più adeguata del richiedente per l'accesso a determinati tipi di documenti» (Corte di giustizia, *M.M. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, cit., par. 66). Un serio indizio sulla fondatezza della domanda è dato dalla circostanza che il richiedente abbia già subito una persecuzione o danno grave (art. 4.4).

Quanto appena segnalato nel sistema europeo della protezione internazionale traspare anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani che ha ormai sviluppato un metodo di *risk assessment* molto simile, sebbene non identico, al giudizio prognostico del suddetto procedimento a livello interno.

Una conferma significativa di questa ricostruzione potrebbe già trarsi proprio sul versante della valutazione della credibilità del richiedente. La Corte considera indispensabile applicare gli stessi adattamenti stabiliti per la protezione internazionale, ritenendo doverosa l'inversione dell'onere della prova (cfr. *Rustamov c. Russia*, ricorso n. 11209/2010, sentenza del 3 luglio 2012, par. 117) e necessaria l'acquisizione *proprio motu* delle informazioni in grado di riscontrare il materiale probatorio (cfr. *H.L.R. c. Francia*, ricorso n. 24573/94, sentenza del 29 aprile 1997, par. 37).

Stabilita la generale credibilità del richiedente, il meccanismo del *risk assessment* nel procedimento interno prevede la valutazione di precisi elementi: l'esistenza di una persecu-

zione o di un danno grave, l'attualità della minaccia di subirli nonché l'impossibilità di ottenere una protezione nel paese di origine. Se alla luce di queste circostanze è possibile affermare la sussistenza di un 'rischio', resta solo da applicare un'ulteriore verifica, il c.d. *test IPA* (Internal Protection Alternative), ossia l'accertamento ulteriore della ragionevole possibilità di rimpatriare il richiedente in un'altra zona del suo paese d'origine dove è certo che egli non possa subire il rischio già accertato (art. 8, DQ) (J. Schultz, *The Internal Protection Alternative in Refugee Law. Treaty Basis and Scope of Application Under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol*, Leiden, Boston, 2018).

Com'è noto, il *risk assessment* della Corte è teso alla verifica di un *refoulement* arbitrario, ad opera dello Stato convenuto, verso il paese dal quale il richiedente è fuggito (cfr. Corte europea dei diritti umani, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n., 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011, par. 286). Rispetto quindi allo schema di *risk assessment* interno la Corte valuta l'esistenza della violazione di un diritto fondamentale della persona (che potrebbe avere origine da una persecuzione o un danno grave), ma anch'essa considera poi l'attualità della minaccia (di un trattamento contrario alla Convenzione) in relazione all'incapacità dello Stato «to obviate the risk by providing appropriate protection» (cfr. Corte europea dei diritti umani, *NA. c. Regno Unito*, cit., par. 110).

Inoltre, nel riconoscere la possibilità di trasferire il richiedente in una zona alternativa a quella di origine al fine di neutralizzare il *real risk*, l'applicazione dell'IPA test (art. 8) risulta anche nel giudizio della Corte, con la precisazione che «the person to be expelled must be able to travel to the area concerned, gain admittance and settle there, failing which an issue under Article 3 may arise, the more so if in the absence of such guarantees there is a possibility of the expelled ending up in a part of the country of origin where he or she may be subjected to ill-treatment» (cfr. Corte europea dei diritti umani, *Salah Sheekh c. Paesi Bassi*, ricorso n. 1948/04, sentenza dell'11 gennaio 2007, par. 141).

Ora, nel giudizio prognostico, sia il sistema della protezione internazionale (art. 4 DQ) che il giudizio della Corte (cfr. Corte europea dei diritti umani, *Vilvarajah e altri c. Regno Unito*, ricorsi n. 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, sentenza del 30 ottobre 1991, par. 108) tengono conto delle circostanze personali e di quelle relative al paese di origine del richiedente. A ciò va aggiunto, che sempre entrambi i sistemi considerano l'aver subito una persecuzione ('past ill-treatment') 'a risk indication' (cfr. art. 4.4 e Corte europea dei diritti umani, *J.K. c. Svezia*, cit., par. 99-102), in grado di sostenere l'esistenza del rischio in esame.

Tuttavia, la mera applicazione delle regole di questo sistema può comunque esporre lo Stato parte ad un giudizio di responsabilità per violazione della CEDU. Ciò perché la difficoltà di questo schema è la lettura coerente di tutti i *risk factors* da valutare nel giudizio *ex ante* che possono condurre ad una conferma sull'esistenza o meno di un rischio e che, non figurando necessariamente all'interno di un testo normativo, costituiscono degli elementi che emergono *case by case*.

5. I principi a sostegno del *risk assessment* emergono con chiarezza anche nel caso *NA.* in esame. La Corte, nel rivalutare tutte le informazioni in possesso dalle autorità finlandesi, riscontra una carenza di giudizio nella mancata considerazione cumulativa dei fattori di rischio personali nel contesto della violenza generale diffusa sul territorio iracheno (cfr. par. 77-82). Entrando nel merito del giudizio interno, infatti, la Corte riesamina le dichiarazioni del richiedente asilo e giunge ad una valutazione interamente differente.

I *risk factors* considerati riguardano sia gli aspetti della vita privata (quale la fede religiosa musulmana sunnita) e lavorativa (maggior parte dell'esercito sotto il regime di Saddam Hus-

sein, poi impiegato presso una società di logistica americana ed, infine, presso l'Ufficio dell'ispettore generale del Ministero dell'Interno, per il quale si occupava dei casi concernenti i crimini contro i diritti umani e i casi di corruzione), sia gli attentati subito prima della sua partenza (*past ill-treatment*), che la Corte considera seri indicatori del rischio in esame. Il richiedente, infatti, aveva dichiarato di aver subito all'inizio del 2015 un'aggressione e di essere stato minacciato da un collega, che presumibilmente apparteneva all'organizzazione Badr (cfr. EASO, *Country of Origin, Report Iraq: targeting of individuals*, p. 189, www.coi.easo.europa.eu). Successivamente, nel febbraio 2015, qualcuno aveva tentato di ucciderlo sparandogli dei colpi di pistola, ma la denuncia alle autorità di questo episodio non aveva portato a nessuna forma di protezione. In seguito, anzi, il caso veniva archiviato, e ciò lo induceva a lasciare il suo impiego nel marzo del 2015. Ed ancora, nell'aprile 2015 una bomba esplodeva nella sua auto e per questo egli aveva deciso di abbandonare la sua casa, nascondendosi con la sua famiglia presso l'abitazione di parenti della moglie. Infine, nel maggio 2015, la stessa ricorrente era stata vittima di un tentato rapimento.

A seguito di questi episodi, nell'agosto dello stesso anno, il padre della ricorrente decideva di fuggire e, giunto in Finlandia, presentava tempestivamente la sua richiesta di protezione internazionale. La domanda corredata di tutte le summenzionate informazioni, seppur ritenute veritiere, veniva rigettata.

Orbene, la Corte contesta che i giudici finlandesi non hanno considerato gli attentati come episodi diretti alla persona del richiedente, bensì eventi collegati alla situazione di generale insicurezza presente a Baghdad. Neanche il litigio con il collega è stato inserito nell'ambito delle tensioni tra i gruppi sciiti e sunniti, ritenendolo invece una mera disputa tra due colleghi (par. 83). Tutte circostanze, queste, che emergevano nel quadro del 'past ill-treatment' (o *past persecution*) come serio indicatore di rischio, peraltro già note alle autorità.

A ben vedere, la mera considerazione della situazione personale, di quella del paese di origine e degli indicatori di rischio non è sufficiente per considerare il *risk assessment* un giudizio adeguato. Invero, il *risk assessment* interno appare insoddisfacente, non già per la mancata applicazione di quei criteri di giudizio, gli stessi peraltro del modello decisionale della Corte, quanto piuttosto perché i fattori di rischio presenti nel caso di specie non vengono osservati in maniera coerente tra loro.

L'effettività del rischio è, infatti, data dalla lettura complessiva dei fatti e delle circostanze che, da soli considerati, possono non rivelare l'esistenza di un rischio. Più esattamente «the assessment of whether there is a real risk must be made on the basis of all relevant factors which may increase the risk of ill-treatment. In its view, due regard should also be given to the possibility that a number of individual factors may not, when considered separately, constitute a real risk; but when taken cumulatively and when considered in a situation of general violence and heightened security, the same factors may give rise to a real risk. Both the need to consider all relevant factors cumulatively and the need to give appropriate weight to the general situation in the country of destination derive from the obligation to consider all the relevant circumstances of the case» (Corte europea dei diritti umani, *NA. c. Regno Unito*, cit., par. 130).

Non è possibile dunque pervenire ad identificare un rischio senza un esame scrupoloso che consenta di determinare anche i 'risk factors' di ogni caso specifico. E su questi la Corte ha compiuto dei passi in avanti rispetto alla normativa dell'Unione europea, che rimane ancora lacunosa sul punto. Così, ad esempio in sede di *risk assessment*, la Corte tiene conto di «previous criminal record and/or arrest warrant, the age, gender and origin of a returnee, a previous record as a suspected or actual member of a persecuted group, and a previous asylum claim submitted abroad» (Corte europea dei diritti umani, *J.K. c. Svezia*, cit., par. 95).

Nel caso di specie, sono chiaramente dei *risk factors* l'appartenenza alla religione musulmana sunnita, le precedenti attività lavorative, il litigio con un collega appartenente ad una fede religiosa in conflitto con quella professata così come gli attentati diretti alla propria vita. Ma solo la lettura coerente di questi elementi nel contesto della situazione del paese di origine è in linea con i principi sul *risk assessment* stabiliti dalla Corte per non incorrere in una violazione della CEDU (par. 85). L'errore che dunque qui rileva non è legato alla mancata individuazione della regola giuridica in base alla quale accertare il rischio, ma risulta connesso invece alla valutazione del rischio stesso. Pertanto, anche un *risk assessment* ben motivato a livello interno può essere oggetto di sindacato della Corte se non vengono applicati quei principi stabiliti per un *risk assessment* adeguato al rispetto dei diritti umani.

6. Un'attenta considerazione merita infine il rapporto tra l'art. 3 CEDU e il sistema della protezione dei richiedenti asilo sotto il profilo del *risk assessment*.

Appare evidente, infatti, come la verifica della conformità rispetto al parametro dell'art. 3 CEDU implichi un accertamento necessario nel modello di valutazione del rischio nel quadro della protezione internazionale ed in generale nel sistema europeo comune di asilo (cfr. C. Favilli, "La protezione internazionale nell'ordinamento dell'Unione Europea", in *Procedure e Garanzie del Diritto di Asilo*, cit., p. 121 ss.).

Come detto sopra, la Direttiva Qualifiche, nell'introdurre la protezione sussidiaria ha espressamente richiesto la sussistenza di un *real risk* di subire un danno grave inteso come «la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine» (art. 15 DQ, lett. b), richiamando implicitamente la disposizione dell'art. 3 CEDU. La lettura, insieme letterale e sistematica, della lett. b) dell'art. 15 DQ, rivela una corrispondenza con lo standard di tutela richiesto dall'art. 3 CEDU; un'interpretazione, questa, che seppur implicita nel testo della Direttiva, appare sancita invece nell'*explanation* della bozza del suddetto articolo, in cui viene specificato che proprio la lett. b) «has been taken from the language used by the European Court of Human Rights in its rulings relating to Article 3 ECHR» (cfr. Council of the European Union, *Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum, Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*, Doc. 12148/02, Asile 43, del 20 settembre 2002, p. 5).

Pertanto, la stessa interazione tra art. 3 CEDU e sistema europeo della protezione internazionale può essere osservata anche in relazione alla valutazione del 'rischio' nei trasferimenti tra i paesi dell'Unione europea ai sensi del regolamento UE n. 604/2013 (c.d. regolamento Dublino). Tale regolamento, ricordiamo, attribuisce la competenza ad un solo Stato membro dell'UE per l'esame delle domande di asilo (il paese UE di primo ingresso del richiedente), basandola sul principio generale di mutua fiducia che consentirebbe agli Stati membri di considerarsi tutti reciprocamente sicuri e rispettosi del principio del *non-refoulement* (cfr. E. Brouwer, "Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof", in *Utrecht Law Review* 2013, p. 135 ss.; E. Cannizzaro, "L'armonizzazione delle politiche di asilo in sede comunitaria e la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951", in *Rivista di Diritto Internazionale* 2001, p. 440 ss.; G. Morgese, "Principio di solidarietà e proposta di rifusione del regolamento Dublino", in *Dialoghi con Ugo Villani*, E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo (a cura di), Bari, 2017, p. 471 ss.). Eppure, la Corte europea dei diritti umani, attraverso l'articolo 3 CEDU ha ritenuto alcuni Stati membri UE "paesi non sicuri" per il trasferimento dei richiedenti la protezione internazionale, sebbene competenti ai sensi del

regolamento Dublino (si veda, *ex multis*, Corte europea dei diritti umani, *Tarakbel c. Svizzera*, ricorso n. 29217/12, sentenza del 4 novembre 2014). Tale ricostruzione, che propone una lettura funzionale all'applicabilità della soglia del rischio di cui all'art. 3 CEDU, trova l'avallo anche della Corte di giustizia UE che, riprendendo le indicazioni della giurisprudenza della Corte di Strasburgo e rivolgendosi direttamente agli organi giurisdizionali nazionali, vieta i trasferimenti dei richiedenti asilo verso lo Stato membro competente quando le «carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'art. 4 della Carta» (cfr. Corte di giustizia, *N.S. c. Secretary of State for Home Department e M.E. e altri c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 e C- 493/10, sentenza del 21 dicembre 2011, par. 94. Si veda G. Morgese, "Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri", in *Studi sull'integrazione europea* 2012, p. 147 ss.; si veda anche Corte di giustizia, *C.K. e altri c. Republika Slovenija*, C-578/16 PPU, sentenza del 16 febbraio 2017, la quale estende il sindacato sui trasferimenti anche in assenza di carenze sistemiche nel paese di destinazione).

Dunque, non solo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani ha fortemente influenzato la produzione normativa europea nella materia dei diritti dei richiedenti asilo ma, allo stesso tempo e attraverso il parametro dell'art. 3 CEDU, la considerazione dei diritti umani tutelati nella Convenzione diventa inevitabile in sede di *risk assessment* interno.

7. Quanto fin qui osservato sembra mostrare come l'accertamento dell'esistenza di un rischio, attraverso l'applicazione rigorosa dei principi sviluppati in questa materia, rappresenti un momento cruciale per riconoscere la protezione internazionale.

Le principali questioni esaminate appaiono trovare nel sistema decisionale della Corte europea dei diritti umani una precisa risoluzione degli snodi problematici del *risk assessment* nelle domande di asilo vagliate dagli organi decisionali degli Stati membri dell'UE.

Come detto sopra a proposito delle riflessioni sui diversi tipi di giudizio (Corte europea dei diritti umani e corti nazionali), pur mancando una Corte internazionale sul diritto dei rifugiati, l'unica autorità giudiziaria superiore in questa materia appare essere proprio la Corte di Strasburgo. Attraverso il principio del *non-refoulement*, la Corte può stabilire non solo principi sul meccanismo del *risk assessment*, ma può anche rivedere le motivazioni condotte nei giudizi nazionali, neutralizzandole in considerazione della loro violazione dei diritti umani.

Insomma, pare che l'analisi del 'rischio' nel contesto della protezione internazionale a livello interno rilevi sicuramente anche nella dimensione internazionale in relazione alla corretta implementazione del *risk assessment* ma anche, e soprattutto, rispetto alle valutazioni di fatto. Del resto, le considerazioni fin qui condotte inducono a ritenere che la mera applicazione degli strumenti normativi predisposti per il riconoscimento della protezione internazionale senza un *risk assessment* strutturato alla luce dei principi stabiliti dalla Corte può arrecare un grave pregiudizio giuridicamente rilevante per i richiedenti asilo.

Non è possibile, per i futuri giudizi interni, considerare in maniera del tutto avulsa dal quadro di rischio complessivo i fattori (di rischio), già presenti nelle dichiarazioni dei richiedenti, poiché ciò potrebbe non solo alterare il riconoscimento della protezione al richiedente, ma anche esporre lo stesso ad un pericolo per la sua vita o ad un trattamento contrario all'art. 3 CEDU. In questi termini, la soglia del rischio quindi da tenere in considerazione nei giudizi nazionali non è semplicemente quella relativa alle disposizioni del-

la Direttiva Qualifiche (persecuzione o danno grave), bensì quella dell'art. 3 CEDU che impone di verificare se «substantial grounds have been shown for believing that the person in question, if expelled, would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 in the receiving country» (cfr. Corte europea dei diritti umani, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, sentenza del 23 febbraio 2012, par. 114).

Alla luce delle considerazioni sulla valutazione del rischio si impone dunque una riflessione più ampia sull'interazione tra le due normative, quella della CEDU e quella europea in materia di asilo, non limitata quindi soltanto alla legittimità dei trasferimenti Dublino tra i paesi membri dell'Unione europea. L'esigenza di rispettare il parametro dell'articolo 3 CEDU viene infatti evocata dalla Corte di Strasburgo anche per verificare la compatibilità del *risk assessment* delle decisioni nazionali con quello del giudizio della Corte. Entro questi limiti, quanto si è cercato finora di mettere in luce ci consente di ritenere anche come il vaglio del meccanismo del *risk assessment* abbia assunto un rilievo giuridico tale da estendere la portata normativa della stessa protezione internazionale, includendovi dunque i diritti tutelati dalla Convenzione.

Maria Manuela Pappalardo*

ABSTRACT. The Risk Assessment in the Field of Asylum Claims: 'Risk' Assessment Patterns Compared in the Case *N.A. v. Finland*

In the *N.A.* case, the European Court of Human Rights provides a significant review of the domestic decision-making process in international-protection claims.

The risk assessment upon return in the Country of origin of the asylum seekers fails if it is not based on a cumulative approach on all the individual factors which might give rise to a *real risk* of being persecuted. One can observe how the Court, throughout the *non-refoulement* principle and threshold set for Article 3, has developed a supranational pattern of risk assessment of being subjected to a treatment contrary to the Convention, very close to that of the European legal framework, that domestic courts should therefore include in their decision-making process in order to avoid a violation of the Convention.

Keywords: risk assessment; asylum-seekers; international protection; *non-refoulement*; EU Directive 2011/95/UE; Article 3 ECHR

* Dottore di ricerca in Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Giurisprudenza, Villa Cerami, Via Gallo, 24 – 95124, Catania, mpappalardo@lex.unict.it