



TRIBUNALE DI PALERMO

SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE, PROTEZIONE INTERNAZIONALE
E LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

Il Tribunale, in composizione monocratica, in persona del Giudice Francesco Micela,
nell'ambito del procedimento iscritto al n. R. G. 13380 dell'anno 2024, promosso da

QUESTORE DI AGRIGENTO - MINISTERO DELL'INTERNO

- ricorrente -

CONTRO

AZUMAH ALHASSAN, nato in Ghana il 28 aprile 1987, difeso d'ufficio dall'avv.
Renata Fiorini;

- resistente -

ha pronunciato il seguente

DECRETO

letti gli atti e sciogliendo la riserva assunta all'udienza di audizione del trattenuto
del 5 novembre 2024,

o s s e r v a

1. Oggetto del procedimento e fatti rilevanti

1.1. Nell'ambito di una procedura accelerata di frontiera, il 4 novembre 2024, il Questore di Agrigento ha disposto il trattenimento, ai sensi dell'art. 6 bis del d. Lgs. n. 142/2015, di Azumah Alhassan, cittadino del Ghana che ha presentato domanda di protezione internazionale a Porto Empedocle il 4 novembre del 2024.

Nella stessa giornata il provvedimento è stato notificato allo straniero e in pari data ne è stata chiesta la convalida a questo Tribunale per via telematica, alle h. 16.20.

Sono stati rispettati i termini previsti dall'art 14 del decreto legislativo n. 286/1998; la provincia di Agrigento, dove si trova Porto Empedocle (e Lampedusa dove nel corso dell'udienza il richiedente asilo ha dichiarato di essere sbarcato) è stata individuata quale zona di frontiera dal decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2019; il Ghana rientra

inoltre nella lista dei Paesi di origine sicuri da ultimo formata con decreto legge 23 ottobre 2024, n. 158.

1.2. Nella specie, la procedura accelerata di frontiera (ai sensi dell'art. 28 bis c. 2 bis del d. lgs. n. 25/2008) - e quindi il trattenimento (art. 6 bis del d. lgs. 142/2015) - trovano il loro presupposto nel fatto che il paese da cui proviene il richiedente asilo, il Ghana, sia stato designato quale Paese di origine sicuro, ai sensi dell'art. 2 bis del decreto legislativo n. 25/2008 e del recente decreto legge 23 ottobre 2024, n. 158.

La provenienza da un paese di origine sicuro non incide, nella fattispecie, sull'accoglimento o meno della domanda di protezione internazionale (anche proveniendo da un paese non sicuro, la domanda potrà comunque essere respinta), ma ha piuttosto conseguenze rilevanti sui tempi (molto più ristretti) e sulle modalità (che consentono a determinate condizioni la privazione della libertà personale) con cui la domanda di protezione internazionale viene esaminata.

Poiché quindi tale designazione, nel rendere possibile il ricorso alla procedura accelerata e al trattenimento, ha determinato una compressione dei diritti del richiedente, questo giudice, investito della richiesta di convalida, deve verificarne in via preliminare la legittimità.

Si tratta di un obbligo anche da recente affermato dalla Grande sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che con la recente sentenza del 4 ottobre 2024 nella causa C-406/22 (ECLI : EU.C.2024.442), richiamando il diritto a un ricorso effettivo dei richiedenti asilo ex art. 46 della direttiva 2013/32/UE e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali della Unione, ha appunto chiaramente enunciato il dovere del giudice di verificare d'ufficio, con un esame completo *ex nunc*, le violazioni delle condizioni sostanziali per la designazione di un paese come sicuro, contenute nell'allegato I della direttiva 2013/32/UE.

1.3. In considerazione dell'interesse generale per l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione - e della diretta incidenza nel caso sottoposto al suo esame - questo giudice intende sollevare un quesito pregiudiziale alla Corte di Giustizia, cioè se il diritto Unitario consenta o meno di designare un paese sicuro quando le condizioni sostanziali per la sua designazione non sono soddisfatte per alcune categorie di persone.

In conformità a quanto prescritto dall'art. 94 del regolamento di procedura della Corte e dalle recenti raccomandazioni c/2024/6008, si descrive pertanto il contenuto delle norme nazionali applicabili nella fattispecie.

2. Il Diritto Nazionale

2.1. Per i **principi generali**, si riportano per esteso:

2.1.1. sul diritto di asilo **l'art. 10 Cost, comma 3.**

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge

2.1.2 sulla libertà personale **l'art. 13 Cost. commi 1, 2 e 3**

La libertà personale è inviolabile.

Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

2.1.3. sul diritto di difesa **l'art. 24 Cost. comma 2**

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

2.2. Sulla disciplina dei **paesi di origine sicuri** si riportano per esteso:

2.2.1. l'art. 2-bis del D.lvo 25/2008, introdotto con D.L. 113/2018, convertito con modifiche con l. 132/2018), nel testo anteriore al decreto legge 23 ottobre 2024, n. 158,

1. Con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, è adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri sulla base dei criteri di cui al comma 2. L'elenco dei Paesi di origine sicuri è aggiornato periodicamente ed è notificato alla Commissione europea.

2. Uno Stato non appartenente all'Unione europea può essere considerato Paese di origine sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione quali definiti dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone.

3. Ai fini della valutazione di cui al comma 2 si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante:

a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del Paese ed il modo in cui sono applicate;

b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, aperto alla firma il 19 dicembre 1966, ratificato ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881, e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 10 dicembre 1984, in particolare dei diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della predetta Convenzione europea;

c) il rispetto del principio di cui all'articolo 33 della Convenzione di Ginevra;

d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà.

4. La valutazione volta ad accertare che uno Stato non appartenente all'Unione europea è un Paese di origine sicuro si basa sulle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, che si avvale anche delle notizie elaborate dal centro di documentazione di cui all'articolo 5, comma 1, nonché su altre fonti di informazione, comprese in particolare quelle fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti.

5. Un Paese designato di origine sicuro ai sensi del presente articolo può essere considerato Paese di origine sicuro per il richiedente solo se questi ha la cittadinanza di quel Paese o è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel Paese e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova

2.2.2. Il Decreto Interministeriale del 7 maggio 2024

Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale di concerto con il Ministro dell'Interno e con il Ministro della Giustizia

....

Visto il decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale 17 marzo 2023, adottato di concerto con il Ministro dell'interno e il Ministro della giustizia e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 72 del 25 marzo 2023, che stabilisce una lista di Paesi di origine sicuri per richiedenti protezione internazionale;

Considerata la necessità di effettuare l'aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri ai sensi dell'art. 2 del decreto 17 marzo 2023;

Visto l'appunto n. MAECI_1311_06/05/2024_0056895-I del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con il quale sono state trasmesse le schede contenenti le determinazioni relativamente ai seguenti Paesi: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Camerun, Capo Verde, Colombia, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia;

Tenuto conto dell'esigenza di assicurare il pieno rispetto delle disposizioni costituzionali concernenti i diritti inviolabili dell'uomo, di tutelare le specifiche situazioni personali del singolo richiedente protezione internazionale a prescindere dal Paese di provenienza e di dare attuazione alla previsione di cui all'art. 2-bis del decreto legislativo n. 25 del 2008;

Decreta

Art. 1 Paesi di origine sicuri

1. Ai sensi dell'art. 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono considerati Paesi di origine sicuri: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Camerun, Capo Verde, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia.

2. Nell'ambito dell'esame delle domande di protezione internazionale, la situazione particolare del richiedente è valutata alla luce delle informazioni contenute nelle schede sul Paese di origine indicate nell'istruttoria di cui in premessa.

Art. 2 Aggiornamento periodico

L'elenco di cui all'art. 1 è aggiornato periodicamente conformemente all'art. 2-bis del decreto legislativo n. 25 del 2008.

2.2.3. L'appunto n. MAECI_1311_06/05/2024_0056895-I del Ministero degli

affari esteri e della cooperazione internazionale con riferimento al Ghana

estratto dalla SCHEDA GHANA data 3 maggio 2024

Punto n. 6 - Eventuali eccezioni per parti del territorio o per categorie di persone:

«Scontri tribali.

Si registrano scontri nell'area Bawku (zona nord-orientale, al confine con il Burkina Faso) tra tribù rivali (Kusasi e Mamprusi) per rivalità su diritti fondiari e dispute sulle linee di successione, che talvolta impongono l'intervento dell'Esercito e l'applicazione del coprifuoco (l'ultimo scontro si è registrato a fine dicembre 2021).

Categorie LGBTQI+

Il Parlamento ghanese ha approvato nel marzo 2024 lo "Human Sexual Rights and Family Values Act" a seguito di un lungo iter parlamentare avviato nel 2021. Il progetto di legge introduce pene detentive fino a tre anni nel caso di relazioni sessuali o matrimonio tra persone dello stesso sesso nonché tra 5 e 10 anni per le attività di propaganda, difesa, appoggio, promozione, finanziamento e sponsorizzazione a favore della comunità LGBTI, ivi inclusa la costituzione di associazioni (mentre saranno smantellate quelle esistenti), la partecipazione ad eventi e l'affitto di immobili. Affinché il testo in esame assuma forza di legge è necessario che, all'approvazione da parte del Parlamento, segua la firma del Presidente Akufo-Addo, il quale ha recentemente respinto il testo di legge al Parlamento nelle more del pronunciamento della Corte Suprema del Paese sul ricorso attualmente aperto circa la costituzionalità della normativa in oggetto. Tuttavia sarebbe possibile un'approvazione definitiva della proposta anche senza l'assenso presidenziale, nel caso in cui questa riceva il supporto dei 2/3 della Camera.

Minori

Persistono casi di sfruttamento lavorativo.

MGF

Sebbene vietate dalla giurisdizione, le mutilazioni genitali femminili restano ancora una pratica diffusa, soprattutto nel nord del Paese, praticate in giovane età.

Giornalisti

I giornalisti in Ghana godono di una significativa libertà di espressione, tuttavia a causa della crescita di attacchi nei confronti dei giornalisti d'inchiesta e la mancanza di un adeguato sostegno giudiziario, il Paese ha perso oltre 30 posizioni in due anni nel World Press Freedom Index (62° nel 2023)

Tratta di esseri umani

Nonostante l'impegno del Governo per contrastare la tratta, il sistema di tutela e prevenzione del fenomeno non raggiunge ancora gli standard minimi internazionali.

Condizioni carcerarie

Anche nel 2021 si è registrato il fenomeno del sovraffollamento carcerario (secondo il direttore generale dei servizi penitenziari, al 24 giugno 2022 la popolazione carceraria totale era di 13.200 persone, contro una capacità detentiva autorizzata di 9.945 detenuti), con scarsità di condizioni igienico-sanitarie e alimentari.

Corruzione

La corruzione, nonostante gli sforzi governativi, resta diffusa. Il Governo ha adottato varie misure per digitalizzare il settore economico, con la promozione dei pagamenti elettronici tracciabili, e lo stato civile, in particolare con l'introduzione del documento di identità denominato "Ghana card". Nel 2017 soltanto il 4 % della popolazione adulta ghanese aveva un numero di identificazione fiscale a fronte dell'85% del 2023.

Persone con disabilità

Lo US Department of State riferisce che la legge proibisce la discriminazione contro le persone con disabilità e ne protegge i diritti; tuttavia il governo non ha applicato efficacemente la legge, sebbene le stesse siano effettivamente discriminate nella vita quotidiana. Le persone con disabilità sia mentali che fisiche, compresi i bambini, sono state spesso soggette ad abusi e intolleranza; le autorità non hanno indagato e punito regolarmente la violenza e gli abusi contro le persone con disabilità.

Persone affette da HIV e AIDS

Il Dipartimento di Stato americano riferisce che la legge sanziona la discriminazione nei confronti delle persone affette da HIV e AIDS, ma il governo non ha applicato efficacemente la legge.

Vittime di violenza

Lo US Department of State riferisce che la legge criminalizza lo stupro di donne ma non lo stupro coniugale. La violenza sessuale su un uomo può essere catalogata con accusa di aggressione indecente. Lo stupro e la violenza domestica sono rimasti problemi seri. Sebbene l'Unità per la violenza domestica e il supporto alle vittime (DOVVSU) del Servizio di polizia, in collaborazione con altri uffici governativi, abbia cercato di affrontare il problema dello stupro e della violenza domestica, le autorità non hanno applicato la legge in modo efficace.

Scontri tribali

Fonti locali riferiscono di scontri anche più recenti nell'area di Bawku, ad esempio a gennaio 2024. Lo U.S. Department of State riferisce che nel 2023 le dispute tra captribù hanno continuato a provocare morti, feriti e distruzione di proprietà.

PARERE FINALE DELL'UFFICIO AI SENSI DELL'ART. 2-BIS DEL D. LGS. N. 25/2008

Alla luce di quanto indicato e con riguardo alle disposizioni dell'art. 2-bis del d. lgs. n. 25/2018, si ritiene che la Repubblica del Ghana possa essere considerata un Paese di origine sicura.

Le seguenti categorie di persone rappresentano comunque gruppi etno-sociali potenzialmente a rischio: 1) Vittime o potenziali vittime di MGF 2) Vittime o potenziali vittime di tratta o discriminazione 3) Comunità LGBTI 4) Minori. 5) Giornalisti investigativi 6) Persone con disabilità 7) Persone affette da HIV e AIDS 8) Vittime di violenza 9) Vittime di scontri tribali.

2.2.4. l'art.1 del decreto legge 23 ottobre 2024, n. 158

...

Visto il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante «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»;

Vista la direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013;

Vista la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, del 4 ottobre 2024 (causa C-406/22), che dichiara che «l'articolo 37 della direttiva 2013/32/UE deve essere interpretato nel senso che osta a che un paese terzo sia designato come Paese di origine sicuro quando alcune parti del suo territorio non soddisfano le condizioni materiali per tale designazione, stabilite nell'allegato I della predetta Direttiva»;

Considerata la straordinaria necessità ed urgenza di designare i Paesi di origine sicuri, tenendo conto della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, del 4 ottobre 2024 (causa C-406/22), escludendo i Paesi che non soddisfano le condizioni per determinate parti del loro territorio (Camerun, Colombia e Nigeria);

Considerato il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, n. 2024/1348/UE, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale dell'Unione

e abroga la direttiva 2013/32/UE e, in particolare, l'articolo 61, paragrafo 2 secondo cui «La designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale può essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili» che, pur trovando applicazione a decorrere dal 12 giugno 2026, ha indicato l'orientamento condiviso da parte degli Stati membri dell'Unione europea;

*Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 21 ottobre 2024;
Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, dei Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'interno e della giustizia;*

Emana il seguente decreto – legge:

Art. 1 Paesi di origine sicuri

1. All'art. 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) Il comma 1 è sostituito dal seguente: «In applicazione dei criteri di qualificazione stabiliti dalla normativa europea e dei riscontri rinvenuti dalle fonti di informazione fornite dalle organizzazioni internazionali competenti, sono considerati Paesi di origine sicuri i seguenti: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia.»;*
- b) al comma 2, al secondo periodo, le parole «di parti del territorio o» sono soppresse;*
- c) ...*
- d) dopo il comma 4 è inserito il seguente: «4-bis. L'elenco dei Paesi di origine sicuri è aggiornato periodicamente con atto avente forza di legge ed è notificato alla Commissione europea. Ai fini dell'aggiornamento dell'elenco di cui al comma 1, il Consiglio dei Ministri delibera, entro il 15 gennaio di ciascun anno, una relazione, nella quale, compatibilmente con le preminenti esigenze di sicurezza e di continuità delle relazioni internazionali e tenuto conto delle informazioni di cui al comma 4, riferisce sulla situazione dei Paesi inclusi nell'elenco vigente e di quelli dei quali intende promuovere l'inclusione. Il Governo trasmette la relazione alle competenti commissioni parlamentari.».*

2.3. Sui procedimenti accelerati in frontiera:

2.3.1. L'art. 28-bis co.2, lett b-bis) del D.lvo 25/2008 sulle procedure accelerate, prevede che la Commissione territoriale provveda all'audizione del richiedente entro sette giorni dalla trasmissione degli atti, e alla decisione entro i due giorni successivi nei casi, fra gli altri, nei quali la domanda di protezione sia stata presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, individuate con decreto del Ministro dell'Interno, dopo che il richiedente sia stato fermato per aver tentato di eludere i controlli, ovvero nel caso in cui provenga da un paese designato di origine sicuro (nei casi in cui la procedura si svolga direttamente alla frontiera, il comma 2 bis prevede che la Commissione decida entro sette giorni dalla ricezione della domanda)

2.3.2. L'art.6 bis del d.lgs. 142/2015 stabilisce che durante lo svolgimento della procedura in frontiera può essere disposto il trattenimento del richiedente fino alla decisione dell'istanza di sospensione del provvedimento con cui la Commissione Territoriale rigetti la richiesta di protezione internazionale, al solo scopo di accertare il

diritto a entrare nel territorio dello Stato; il trattenimento può essere disposto se il richiedente non abbia consegnato il passaporto (o altro documento equipollente) o non presti idonea garanzia finanziaria, il cui importo e le cui modalità di prestazione sono individuate con decreto interministeriale.

La norma prevede che il trattenimento non può protrarsi oltre il tempo strettamente necessario per lo svolgimento della procedura in frontiera, e comunque per un periodo massimo, non prorogabile, di quattro settimane, e indica, inoltre, la tipologia di locali e di strutture ove viene eseguito il trattenimento.

2.3.3. L'**art.6, comma 5, del d.lgs. 142/2015**, che è richiamato "in quanto compatibile" dall'art. 6 bis, prevede che il provvedimento di trattenimento sia adottato per iscritto, sia motivato e rechi l'indicazione che il richiedente può presentare, anche a mezzo del difensore, memorie o deduzioni alla sezione specializzata del Tribunale competente per la convalida. La norma disciplina la forma di comunicazione del provvedimento in una lingua conosciuta dal richiedente e prevede che questi partecipi all'udienza per la convalida, se possibile, tramite un collegamento audiovisivo con il centro nel quale è trattenuto, fermo restando che al difensore è sempre consentito di essere presente nel luogo ove si trova il richiedente.

Si prevede inoltre che nel luogo dove si trova il richiedente sia presente anche un operatore della polizia di Stato, che fra l'altro ne attesta l'identità e dà atto che non sono stati posti limitazioni all'esercizio dei suoi diritti.

2.3.4. L'**art. 14 del d.lgs. 286/98**, che è richiamato "per quanto compatibile" dall'art. 6 comma 5, del d.lgs. 142/2015, oltre a disciplinare alcune misure alternative al trattenimento, prevede che il Questore - senza ritardo, e comunque entro quarantotto ore dall'adozione del provvedimento di trattenimento - trasmetta al giudice copia degli atti per la convalida.

Stabilisce inoltre che l'udienza per la convalida si svolga con la partecipazione di un difensore tempestivamente avvertito, che lo straniero sia ammesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato e che, se sprovvisto di un difensore di fiducia, venga assistito da un difensore di ufficio e, se necessario, da un interprete.

La norma stabilisce che il Questore possa stare in giudizio personalmente o anche tramite un funzionario delegato e che il giudice, sentito l'interessato, provveda alla convalida con decreto motivato entro le successive quarantotto ore, aggiungendo che il trattenimento cessa di avere effetto se il termine non è osservato.

3. **Il diritto dell'Unione Europea**

Pur senza riportarne il contenuto in forma integrale, si indicano di seguito i riferimenti di diritto dell'Unione Europea ritenuti rilevanti.

3.1. L'**art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea** sul diritto a che la propria causa sia esaminata da un giudice indipendente e imparziale e **l'art.**

46 della direttiva 2013/32/UE, sul diritto a un ricorso effettivo da parte dei richiedenti asilo

3.2. I **considerando 46, 47 e 48, gli artt. 36 e 37 e l'allegato I della direttiva 2013/32/UE**, sul concetto di paese sicuro e sulle condizioni sostanziali che consentono agli Stati membri di definirlo tale; si riporta per comodità di lettura l'allegato I, richiamato dall'art. 37 della direttiva, che definisce le condizioni che caratterizzano un paese perché sia definito sicuro:

Un paese è considerato paese di origine sicuro se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Per effettuare tale valutazione si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui viene offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante: a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese ed il modo in cui sono applicate; b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e/o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e/o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, di detta Convenzione europea; c) il rispetto del principio di «non-refoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà

3.3. **L'art. 30 della precedente Direttiva 2005/85/UE, oggi non più in vigore**, di cui si riportano per comodità di lettura i primi quattro paragrafi

1. Fatto salvo l'articolo 29, gli Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre una normativa che consenta, a norma dell'allegato II, di designare a livello nazionale paesi terzi diversi da quelli che figurano nell'elenco comune minimo quali paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di asilo. È anche possibile designare come sicura una parte di un paese, purché siano soddisfatte le condizioni di cui all'allegato II relativamente a tale parte.

2. In deroga al paragrafo 1, gli Stati membri possono mantenere la normativa in vigore al 1o dicembre 2005 che consente di designare a livello nazionale paesi terzi diversi da quelli figuranti nell'elenco comune minimo quali paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di asilo, se hanno accertato che le persone nei paesi terzi in questione non sono in genere sottoposte a: a) persecuzione quale definita nell'articolo 9 della direttiva 2004/83/CE; o b) tortura o altra forma di pena o trattamento disumano o degradante.

3. Gli Stati membri possono altresì mantenere la normativa in vigore al 1 dicembre 2005, che consente di designare a livello nazionale una parte di un paese sicuro o di designare un paese o parte di esso sicuri per un gruppo determinato di persone in detto paese, se sono soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 2 relativamente a detta parte o a detto gruppo.

4. Nel valutare se un paese è un paese di origine sicuro a norma dei paragrafi 2 e 3, gli Stati membri considerano lo status giuridico, l'applicazione della legge e la situazione politica generale del paese terzo in questione.

3.4. **La Sentenza del 4 ottobre 2024 della Grande sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea**, nella causa C-406/22 (ECLI : EU.C.2024.442)

3.5. I considerando 18 e 20, gli artt. 31 e 43 della direttiva 2013/32/UE, sulle procedure di frontiera

3.6. L'art. 26 della direttiva 2013/32/UE e i considerando 15 e 20 e gli artt. 8 e 9 della direttiva 2013/33/UE, sui trattenimenti

4. Ragioni del rinvio pregiudiziale

4.1. La questione se il diritto Unitario consenta o meno di designare un paese sicuro quando le condizioni sostanziali per la sua designazione non sono soddisfatte per alcune categorie di persone era già stata oggetto di due rinvii pregiudiziali, non ancora decisi, proposti dal Tribunale di Firenze il 15 maggio 2024 (pur con riferimento a un differente tipo di procedimento, la richiesta di sospensione del provvedimento di diniego della domanda di protezione internazionale nell'ambito di una procedura accelerata).

4.2. La Grande sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con la già citata sentenza del 4 ottobre 2024 (ECLI : EU.C.2024.442), ha successivamente chiarito che l'art. 37 della direttiva 2013/32 osta a che un paese terzo possa essere designato come paese di origine sicuro allorché alcune parti del suo territorio non soddisfano le condizioni sostanziali di tale designazione, enunciate all'allegato I della direttiva.

4.3. Nei giorni successivi questo Tribunale, così come altri Tribunali italiani, utilizzando lo stesso percorso motivazionale seguito dalla Corte di Giustizia, ha ritenuto che anche con riferimento alle categorie di persone deve pervenirsi alle medesime conclusioni, e ha quindi ritenuto che alcuni paesi inseriti nella lista dei paesi sicuri non possono ritenersi tali.

L'orientamento di questo Tribunale si è espresso sia in alcuni provvedimenti di rigetto della richiesta di convalida di trattenimenti in frontiera, sia in provvedimenti adottati nell'ambito di impugnazioni avverso le decisioni di rigetto di richiesta di protezione internazionale, con i quali si è ritenuto che le impugnazioni avessero avuto effetto sospensivo del provvedimento, perché non ricorrevano i presupposti per la procedura accelerata (consistenti nella designazione come sicuro del paese di origine).

4.4. Con il recente decreto legge, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 23 ottobre 2024, il Governo ha ravvisato la straordinaria necessità e urgenza di procedere a una nuova designazione dei Paesi di origine sicuri al fine di tenere conto della sentenza della Corte del 4 ottobre 2024, *"escludendo i Paesi che non soddisfano le condizioni per determinate parti del loro territorio"*, e ha riformulato pertanto il precedente elenco, eliminandone tre (il Camerun, la Colombia e la Nigeria) per i quali erano state segnalate nelle schede informative delle eccezioni per parti del territorio.

4.5. Con il decreto legge, il legislatore ha affermato in modo molto chiaro che,

contrariamente alla lettura che ne è stata data dai giudici nazionali, i principi della sentenza della Corte di Giustizia non si estendono alla esclusione di categorie di persone.

Il decreto infatti, non solo ha mantenuto nell'elenco tutti i paesi, compreso il Ghana, nelle cui schede era stato segnalato che dalle condizioni di sicurezza erano escluse alcune categorie di persone, ma ha anche modificato l'art. 2-bis del decreto legislativo n. 25 del 2008 (che al secondo comma conteneva la frase *"La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti per territorio o di categorie di persone"*), eliminando soltanto le parole relative alle parti di territorio e lasciando pertanto inalterata la possibilità di fare eccezioni per categorie di persone.

La designazione dei Paesi di origine sicura, per di più, è stata effettuata direttamente con un atto avente forza di legge (essendo stato modificato il comma 1 dell'art. 2 bis, che delegava l'adozione dell'elenco a un decreto interministeriale).

4.6. Il decreto legge non menziona specifiche fonti di informazione sulla condizione dei paesi inseriti nella lista, ma utilizza in proposito un'espressione molto generica (*"In applicazione dei criteri di qualificazione stabiliti dalla normativa europea e dei riscontri rinvenuti dalle fonti di informazione fornite dalle organizzazioni internazionali competenti ..."*).

Ciò dipende, ad avviso di questo giudice, dal fatto che, come risulta dalle premesse, il decreto ha l'unica finalità di adeguare la lista ai principi affermati dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 4 ottobre - e di eliminare quindi i tre paesi che non ne rispettavano le condizioni - mentre è rimasto estraneo l'intento di procedere a un aggiornamento per eventuali mutamenti delle condizioni sociali e politiche dei paesi inseriti nella lista (aggiornamento che, del resto, era già stato fatto pochi mesi prima).

Ne costituisce ulteriore conferma il fatto che, per i futuri aggiornamenti, lo stesso decreto legge prevede che il Governo ne espliciti le ragioni, con una relazione sulla condizione dei singoli paesi da trasmettere al Parlamento.

Deve dunque concludersi che le schede sulle condizioni sociali e politiche dei paesi già adoperate per il precedente decreto interministeriale del 7 maggio 2024 continuano a costituire le fonti informative qualificate, che sono state utilizzate per l'inserimento dei paesi nella lista.

4.7. Dalle fonti ministeriali risulta che le condizioni di sicurezza del Ghana non sono rispettate per una serie molto numerosa di categorie di persone.

In particolare, nelle schede utilizzate dal Governo nel mese di maggio di quest'anno per formare l'elenco dei paesi di origine sicuri, vi è un paragrafo dal titolo *"Eventuali eccezioni per parti del territorio o per categorie di persone"*, in cui sono indicate, per taluni paesi, alcune categorie di persone per le quali le condizioni di sicurezza non sussistono, e nella scheda utilizzata per il Ghana, nell'ambito di tale paragrafo, ne sono

addirittura elencate nove: “1) Vittime o potenziali vittime di MGF 2) Vittime o potenziali vittime di tratta o discriminazione 3) Comunità LGBTI 4) Minori. 5) Giornalisti investigativi 6) Persone con disabilità 7) Persone affette da HIV e AIDS 8) Vittime di violenza 9) Vittime di scontri tribali.”

Si rinvia, per una lettura più estesa sulle condizioni di tali categorie, all’estratto della scheda che è stato riportato nel precedente paragrafo 2.2.3.

Nonostante le schede risalgano a pochi mesi fa, in virtù del dovere di cooperazione istruttoria e dell’obbligo di un esame effettivo e aggiornato della situazione del paese di origine (‘ex nunc’), si è per altro verificato, sulla base di fonti informative qualificate più recenti, che senza alcun dubbio in Ghana continuano a persistere ancor oggi le forti criticità segnalate, relative a vittime o potenziali vittime di MGF, vittime o potenziali vittime di tratta o discriminazione, comunità LGBTI, minori, giornalisti investigativi, persone con disabilità, persone affette da HIV e AIDS, vittime di violenza e vittime di scontri tribali (*Freedom on the Net 2024 – Ghana*, 16 ottobre 2024, <https://freedomhouse.org/country/ghana/freedom-net/2024>; BAMF, Briefing Notes, 14 ottobre 2024, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Behoerde/Informationszentrum/BriefingNotes/2024/briefingnotes-kw44-2024.pdf?blob=publicationFile&v=2>; USDOL, 2023 Findings on the Worst Forms of Child Labor: Ghana, 5 Settembre 2024, <https://www.dol.gov/agencies/ilab/resources/reports/child-labor/ghana>; USDOS, 2024 Trafficking in Persons Report: Ghana, 24 giugno 2024, <https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/ghana/>; EEAS, 2023 Human Rights and Democracy in the World Annual Report - Report of the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, 29 maggio 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/2023-human-rights-and-democracy-world-annual-report-report-eu-high-representative-foreign-affairs_en).

4.8. Il Tribunale è ben consapevole che l’interpretazione del diritto Unitario è affidata direttamente ai giudici nazionali, chiamati a non applicare le leggi nazionali, anche successive, che si pongano con esso in contrasto, e che quindi la designazione dei paesi sicuri con un atto avente forza di legge non introduce un elemento di novità giuridicamente rilevante.

Ma il giudice nazionale ha comunque la facoltà di avvalersi della richiesta di rinvio pregiudiziale, e in particolare la necessità di una pronuncia della Corte di Giustizia che chiarisca definitivamente ogni dubbio sul quesito proposto, che attiene ai diritti fondamentali di un numero elevato di soggetti, si ravvisa nel fatto che:

- a) nei suoi “*considerando*”, il decreto legge fa riferimento esplicito, quale ragion d’essere dell’intervento legislativo, a una sentenza della Corte di Giustizia di cui

- i giudici avevano dato una differente lettura;
- b) lo stesso decreto menziona inoltre espressamente un orientamento condiviso degli Stati Membri dell'Unione Europea (ricavabile dal regolamento del Parlamento e del Consiglio del 14 maggio 2024, che troverà applicazione a partire dal 12 giugno 2026);
 - c) la normativa in questione, prima ancora che dai giudici (chiamati a pronunciarsi con effetti immediati sulla libertà personale degli interessati), dev'essere applicata dalla stessa pubblica amministrazione.

4.9. Già il Tribunale di Bologna e il Tribunale di Roma, dopo il decreto legge, hanno proposto il 25 e il 31 ottobre 2024 due rinvii pregiudiziali su questioni analoghe (anche se non con riferimento alla convalida di trattenimento, ma a richieste di sospensiva del diniego della domanda di protezione internazionale, nell'ambito di una procedura accelerata).

Si è consapevoli che le decisioni che la Corte assumerà sugli altri rinvii pregiudiziali (proposti dai Tribunali di Firenze, di Bologna e di Roma) potranno essere risolutive per questo giudizio.

Cionondimeno, non si può fare a meno di proporre un nuovo ed autonomo rinvio, perché nell'ordinamento italiano, in cui vige il principio di tassatività delle cause di sospensione, non è possibile sospendere il giudizio in attesa che la Corte decida un rinvio pregiudiziale sollevato in altro giudizio (Cass. 7 marzo 2024, n. 6121; Corte Costituz. n. 218 del 2021).

5. L'oggetto del rinvio pregiudiziale

La questione che il Tribunale intende sottoporre alla Corte con il rinvio pregiudiziale è se il diritto dell'UE e, in particolare, gli articoli 36, 37 e 46 della Direttiva 2013/32/UE, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che un Paese terzo sia definito di origine sicuro qualora, in tale paese, vi siano una o più categorie di persone per le quali non siano soddisfatte le condizioni sostanziali di tale designazione, enunciate nell'allegato I della Direttiva

6. Punto di vista del giudice del rinvio

6.1. L'opinione di questo giudice è che il diritto unitario vigente non consenta di designare sicuro un paese con esclusione di categorie - e a maggior ragione di dichiararlo sicuro per intero quando risulti che per alcune categorie di persone non lo sia - per considerazioni che corrispondono sostanzialmente a quelle già espresse nella motivazione della sentenza del 4 ottobre 2024 dalla Grande sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea con riferimento alla esclusione per parti del

territorio.

In particolare:

- a) nell'allegato I della direttiva, l'impiego dell'espressione "*generalmente e costantemente*" riferita alle condizioni di sicurezza lascia intendere che il paese non può essere designato come sicuro se invece è insicuro, in modo stabile e ordinario, per intere categorie di persone (cfr. punto 69 della sentenza della Corte);
- b) anche per le categorie di persone vale il principio che le disposizioni per i provenienti da paesi sicuri, avendo carattere derogatorio, sono oggetto di interpretazione restrittiva (punto 71);
- c) anche per le categorie di persone, l'interpretazione dell'art. 37 della direttiva è confermata dalla genesi della disposizione, in quanto prima dell'entrata in vigore della direttiva 2013/32/UE la facoltà di designare paesi terzi come paesi di origine sicuri era espressamente concessa dalla direttiva 2005/85/UE, il cui art. 30 par. 3 consentiva di distinguere all'interno di un paese e designarlo come sicuro limitatamente a parti di territorio o anche, appunto, a categorie di persone, a differenza dell'art.37 della nuova direttiva, che ne ha preso il posto (punto 74).
- d) l'intenzione di sopprimere questa possibilità è confermata dalla proposta della Commissione del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime per la procedura e dalla spiegazione dettagliata di tale proposta che la Commissione ha fornito al Consiglio dell'Unione Europea (punti 75 e 76);
- e) la circostanza che il regolamento 2024/1348, nell'abrogare la direttiva 2013/32 con effetto dal 12 giugno 2026, reintroduca la facoltà di dichiarare un paese sicuro con eccezioni non solo per determinate parti del suo territorio, ma anche per "*categorie di persone chiaramente identificabili*" costituisce conferma che il legislatore dell'Unione abbia inteso escludere questa possibilità nella vigente direttiva 2013/32 (punto 82).

6.2. Dal punto di vista formale, nell'elenco dei paesi sicuri l'Italia ha sempre designato una serie di paesi nella loro interezza, senza porre mai alcuna eccezione relativa a parti di territorio o a categorie di persone.

La designazione è avvenuta, tuttavia, sulla base di informazioni che per alcuni paesi segnalavano che il paese non poteva considerarsi sicuro per una parte del territorio e/o per alcune categorie di persone.

In proposito, sembra ovvio che se il diritto dell'Unione osta a che un paese sia dichiarato sicuro escludendo una parte del suo territorio e alcune categorie di persone, a maggior ragione osta alla possibilità che un paese sia dichiarato sicuro per intero, quando risulti che per una parte del territorio o per alcune categorie di persone non lo sia.

Di ciò, del resto, è stato pienamente consapevole il legislatore nazionale che, per adeguarsi alla pronunzia della Corte, è intervenuto al fine di eliminare paesi che erano

stati dichiarati sicuri nella loro interezza, nonostante le informazioni assunte escludessero una parte del loro territorio.

6.3. In definitiva, la nozione di paese di origine sicuro è uno strumento che permette di incanalare in modo rapido le domande proposte da richiedenti provenienti da un determinato paese nella procedura accelerata, sulla base della presunzione che il loro paese di origine sia sicuro, ma questo modo di procedere non è giustificato per i paesi che presentino situazioni critiche per il fatto che una parte della popolazione (perché risiede in una parte del territorio o perché appartiene a una determinata categoria di persone) sia ordinariamente esposta a rischi di persecuzione di cui all'articolo 9 della direttiva 2011/95/UE, in quanto altrimenti verrebbe a determinarsi un accresciuto rischio di violazione del diritto di asilo e di non respingimento, entrambi garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione quali diritti fondamentali.

Così come la Corte di Giustizia ha ritenuto non sia possibile designare un paese sicuro se le condizioni di sicurezza non sono rispettate per alcune parti del territorio (indipendentemente dalla circostanza se il richiedente alleghi o meno di provenire dalla parte del territorio "non sicura"), allo stesso modo non sembra consentito designare un paese sicuro se tale non lo è per alcune categorie (indipendentemente dalla circostanza se il richiedente alleghi o meno di appartenere a una di tali categorie).

7. Richiesta di applicazione del procedimento d'urgenza (art. 107 del regolamento di procedura).

La materia oggetto del quesito attiene ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, e si inquadra pertanto nel capo 2 del Titolo V della parte III del TFUE.

La condizione di straordinaria urgenza sorge dal fatto che la provenienza da un paese sicuro condiziona la possibilità di disporre i trattenimenti alla frontiera, incidendo pertanto in situazioni nelle quali è in gioco la libertà personale dei richiedenti asilo e l'autorità giudiziaria è chiamata a decidere in tempi brevissimi.

Per rappresentare in concreto le dimensioni dell'urgenza, si segnala che nella seconda metà del mese di agosto di quest'anno è stato aperto un centro a Porto Empedocle, destinato appunto ai trattenimenti in frontiera, e conseguentemente i giudici della sezione specializzata di questo Tribunale, in un arco temporale di circa due mesi, hanno già trattato oltre un centinaio di richieste di convalida di trattenimenti per richiedenti asilo provenienti da paesi per i quali la soluzione del quesito oggetto del rinvio è determinante (quali ad esempio l'Egitto, il Bangladesh, la Tunisia).

Si ritiene pertanto che le ragioni di urgenza siano davvero eccezionali.

8. Sospensione del procedimento e conseguenze per il trattenuto.

Il giudizio va sospeso nelle more della decisione della Corte di Giustizia.

Poiché per effetto della sospensione è impossibile osservare il termine di quarantotto ore previsto per la convalida, deve necessariamente essere disposta la liberazione del trattenuto, così come ha ripetutamente affermato la Corte Costituzionale in casi analoghi (nei quali è stata sollevata questione di legittimità costituzionale nell'ambito di procedimenti di convalida di arresto).

L'art.14, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, collega infatti la perdita di efficacia del trattenimento alla carenza, per qualsiasi ragione, di un provvedimento di convalida nel termine di quarantotto ore dalla richiesta.

E' quindi ovvio che, con l'impossibilità di rispettare il termine, interviene un'autonoma causa di carenza di valido titolo di trattenimento, senza che questo determini l'esaurimento del procedimento di convalida, che rimane invece sospeso, persistendo l'interesse generale a una pronuncia sulla legittimità del trattenimento che ha determinato una privazione di libertà (così espressamente Corte Cost. n.154 del 1993, n. 54; Corte Cost. n. 137 del 2020; Corte Cost. n. 41 del 2022).

Per questi motivi

propone alla Corte di Giustizia Europea il seguente quesito pregiudiziale:

“se il diritto dell'UE e, in particolare, gli articoli 36, 37 e 46 della Direttiva 2013/32/UE, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che un Paese terzo sia definito di origine sicuro qualora vi siano, in tale paese, categorie di persone per le quali esso non soddisfa le condizioni sostanziali di tale designazione, enunciate nell'allegato I della Direttiva”

sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE, con richiesta di esame d'urgenza della causa ai sensi dell'art. 107 del Regolamento di procedura, per i motivi indicati nel paragrafo 7;

dispone che la cancelleria trasmetta copia della presente ordinanza e del fascicolo di causa alla Cancelleria della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, mediante posta elettronica e tramite e-Curia;

ordina la liberazione del trattenuto Azumah Alhassan;

dispone la comunicazione alle parti della presente ordinanza.

Così deciso a Palermo, il 5 novembre 2024

Il Presidente della sezione specializzata
Francesco Micela