

N. R.G. 2458/2024



TRIBUNALE ORDINARIO di FIRENZE
Sezione Specializzata Protezione Internazionale

Il Tribunale, in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Luca Minniti	Presidente
dott.ssa Barbara Fabbrini	Giudice relatore
dott. Umberto Castagnini	Giudice

nel procedimento iscritto al n. r.g. 2458/2024 promosso da:

██████████ nato il 16.1.1992, in Nigeria, ██████████ elettivamente domiciliato in Castelfocognano (AR), via Molin d'Arno, 52016 presso lo studio dell'Avv. Federico Bonechi che lo rappresenta e difende (avvfedercobonechi@pec.it)

RICORRENTE

contro

MINISTERO DELL'INTERNO (pec: firenze@mailcert.avvocaturastato.it)
COMMISSIONE TERRITORIALE PER LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE –
SEZIONE DI PERUGIA (pec: rifugiati.perugia@pec.interno.it)

RESISTENTE

all'esito della camera di consiglio del 15 maggio 2024 ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Rinvio Pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE

Art. 267 TFUE

1.Procedimento principale

Con ricorso depositato il 27.2.2024 ██████████ cittadino nigeriano, ha tempestivamente impugnato il provvedimento del 28.12.2023, notificato il 7.2.2024, con il quale il Ministero dell'Interno – Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione



Internazionale di Firenze – Sezione di Perugia ha dichiarato di “*non accogliere la domanda di protezione internazionale per manifesta infondatezza*” a seguito di “*procedura accelerata, ai sensi dell’art. 28-bis, comma 2 lettc) del d.lgs 25/2008, trattandosi di un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicura, ai sensi dell’art. 2-bis dello stesso Decreto*” attestando contestualmente l’obbligo di rimpatrio ai sensi dell’art. 13, comma 13 e 14 del d.lgs 286/1998.

In via preliminare, il ricorrente ha chiesto, ai sensi dell’art. 35-bis, comma 4 d.lgs 25/2008, la sospensione dell’efficacia esecutiva della decisione impugnata, sussistendone gravi e circostanziate ragioni.

Il Tribunale, dovendo decidere in via cautelare sull’istanza di sospensiva, anche alla luce delle contestazioni formulate dal ricorrente in ordine alle condizioni del Paese di origine, ha ritenuto questione pregiudiziale la valutazione della legittimità del presupposto della procedura accelerata, ovvero della inclusione della Nigeria nella lista dei Paesi di origine sicuri da parte dell’Italia.

Sotto tale profilo, rendendosi necessario interpretare la portata della Direttiva 2013/32/UE e la compatibilità con il diritto dell’UE della designazione da parte dell’ordinamento nazionale della Nigeria come Paese di origine sicuro, con esclusioni però di numerose categorie personali ritenute a rischio, oltre che territoriali, ha sottoposto preliminarmente alle parti la questione, fissando all’uopo l’udienza collegiale del 15 maggio 2024.

Il Ministero dell’Interno, ritualmente evocato, non si è costituito in giudizio.

All’esito dell’udienza collegiale il ricorrente ha contestato la qualificazione della Nigeria come Paese di Origine Sicuro ed ha insistito nella richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea ai sensi dell’art. 19 TUE.

Il Tribunale ritiene di dover sollevare la seguente questione pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia considerata la novità della questione interpretativa, che presenta un interesse generale per l’applicazione uniforme del diritto dell’Unione ed una diretta incidenza nel caso sottoposto all’esame di questo Collegio, sia in relazione all’istanza cautelare proposta che ai fini della valutazione del merito della domanda.

2. Diritto nazionale

2.1. L’art. 10, comma 3 Cost.

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.

2.2. L’art. 24 Cost.



Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi

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

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

2.3. L'art. 113 Cost.

Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

2.4. Art. 35-bis co. 2-4 del D.lvo 25/2008

2. Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente si trova in un Paese terzo al momento della proposizione del ricorso, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana. In tal caso l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro all'autorità giudiziaria italiana sono effettuati dai funzionari della rappresentanza e le comunicazioni relative al procedimento sono effettuate presso la medesima rappresentanza. La procura speciale al difensore è rilasciata altresì dinanzi all'autorità consolare.

Nei casi di cui all'articolo 28-bis, commi 1 e 2¹, e nei casi in cui nei confronti del ricorrente è stato adottato un provvedimento di trattenimento ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, i termini previsti dal presente comma sono ridotti della metà.

3. La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto:

a) da parte di un soggetto nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di trattenimento nelle strutture di cui all'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ovvero nei centri di cui all'articolo 14 del medesimo decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

b) avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale;

¹ Le sottolineature sono effettuate dall'estensore.



c) avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis);

*d) avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere b), b-bis), c) ed e);
d-bis) avverso il provvedimento relativo alla domanda di cui all'articolo 28-bis, comma 1, lettera b).*

4. Nei casi previsti dal comma 3, lettere a), b), c), d) e d-bis), l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può tuttavia essere sospesa, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni e assunte, ove occorra, sommarie informazioni, con decreto motivato, adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 4-bis, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, e pronunciato entro cinque giorni dalla presentazione dell'istanza di sospensione e senza la preventiva convocazione della controparte. Il decreto con il quale è concessa o negata la sospensione del provvedimento impugnato è notificato, a cura della cancelleria e con le modalità di cui al comma 6, unitamente all'istanza di sospensione. Entro cinque giorni dalla notificazione le parti possono depositare note difensive. Entro i cinque giorni successivi alla scadenza del termine di cui al periodo precedente possono essere depositate note di replica. Qualora siano state depositate note ai sensi del terzo e quarto periodo del presente comma, il giudice, con nuovo decreto, da emettersi entro i successivi cinque giorni, conferma, modifica o revoca i provvedimenti già emanati. Il decreto emesso a norma del presente comma non è impugnabile. Nei casi di cui alle lettere b), c) e d), del comma 3 quando l'istanza di sospensione è accolta, al ricorrente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo.

2.5. L'art. 32 del D.lvo 25/2008

1. Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 23, 29 e 30 la Commissione territoriale adotta una delle seguenti decisioni:

a) riconosce lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, secondo quanto previsto dagli articoli 11 e 17 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251;

b) rigetta la domanda qualora non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale fissati dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, o ricorra una delle cause di cessazione o esclusione dalla protezione internazionale previste dal medesimo decreto legislativo;

b-bis) rigetta la domanda per manifesta infondatezza nei casi di cui all'articolo 28-ter;

b-ter) rigetta la domanda se, in una parte del territorio del Paese di origine, il richiedente non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi o ha



accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi, può legalmente e senza pericolo recarvisi ed esservi ammesso e si può ragionevolmente supporre che vi si ristabilisca.

2.6. L'art. 28-ter co.1, lett b) del D.lvo 25/2008

La domanda è considerata manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis), quando ricorra una delle seguenti ipotesi:

b) il richiedente proviene da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis

2.7. L'art. 28-bis co.2, lett. c) del D.lvo 25/2008

La Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi due giorni, nei seguenti casi:

c) richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicura, ai sensi dell'articolo 2-bis

2.8. L'art. 9 co. 2-bis del D.lvo 25/2008

La decisione con cui è rigettata la domanda presentata dal richiedente di cui all'articolo 2-bis, comma 5, è motivata dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso

2.9. L'art. 2-bis del D.lvo 25/2008, introdotto con D.L. 113/2018 (conv. con modificazioni in L. 132/2018)

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

2.10. Il Decreto Ministeriale 17 marzo 2023

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

Visto il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, di 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, e, in particolare, l'articolo 2-bis, che prevede, con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, l'adozione di un elenco dei Paesi di origine sicuri;

Visto il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, di attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi,



della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale;

Visto il decreto n. 1202/606 del 4 ottobre 2019 del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale di concerto con il Ministro dell'interno e il Ministro della giustizia, che istituisce 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 n. 1202/606 del 4 ottobre 2019;

Visto l'appunto n. 181962 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, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Senegal, Serbia 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, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Senegal, Serbia e Tunisia.

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

2.10. L'appunto n. 181962 del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

(...)

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 la Nigeria quale Paese di origine sicuro, ma con situazioni di particolare criticità e rischi di involuzione della situazione, circostanza che rende necessario un monitoraggio costante.

Nella regione del Nord-Est, precisamente nello Stato di Borno e in alcuni distretti (LGA) con esso confinante di Adamawa e Yobe, dove è attivo il gruppo fondamentalista Boko Haram, la situazione di sicurezza e le condizioni umanitarie risultano gravemente compromesse.

Inoltre, a causa delle tensioni tra l'esercito nigeriano e l'Islamic Movement in Nigeria (IMN), si segnalano possibili atti di persecuzione verso i membri del summenzionato movimento politico-religioso dell'IMN e verso gli Esponenti dell'IPOB e del suo braccio militare ESN. Ulteriori gruppi sociali che possono essere a rischio sono:

- 1) Detenuti*
- 2) Persone con disabilità fisiche o mentali*
- 3) Albini*
- 4) Sieropositivi*
- 5) Comunità LGBT*
- 6) Vittime di discriminazione sulla base dell'appartenenza di genere, incluse vittime e potenziali vittime di MGF*
- 7) Vittime di tratta*
- 8) IDPs*
- 9) Giornalisti*

3. Diritto internazionale e dell'Unione europea

3.1. L'art. 47 Carta dei Diritto Fondamentali dell'Unione Europea

Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.

3.2. L'art. 13 CEDU



Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

3.2. Considerando n. 48 della Direttiva 2013/32/UE

Al fine di garantire l'applicazione corretta dei concetti di paese sicuro basati su informazioni aggiornate, gli Stati membri dovrebbero condurre riesami periodici sulla situazione in tali paesi sulla base di una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni di altri Stati membri, dell'EASO, dell'UNHCR, del Consiglio d'Europa e di altre pertinenti organizzazioni internazionali. Quando gli Stati membri vengono a conoscenza di un cambiamento significativo nella situazione relativa ai diritti umani in un paese designato da essi come sicuro, dovrebbero provvedere affinché sia svolto quanto prima un riesame di tale situazione e, ove necessario, rivedere la designazione di tale paese come sicuro.

3.3. L'art. 46 co. 1, 3, 4, 5, 6 della Direttiva 2013/32/UE

1. Gli Stati membri dispongono che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso i seguenti casi:

a) la decisione sulla sua domanda di protezione internazionale, compresa la decisione:

i) di ritenere la domanda infondata in relazione allo status di rifugiato e/o allo status di protezione sussidiaria;

ii) di considerare la domanda inammissibile a norma dell'articolo 33, paragrafo 2; iii) presa alla frontiera o nelle zone di transito di uno Stato membro a norma dell'articolo 43, paragrafo 1; 29.6.2013 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 180/83 IT

iv) di non procedere a un esame a norma dell'articolo 39; b) il rifiuto di riaprire l'esame di una domanda, sospeso a norma degli articoli 27 e 28;

c) una decisione di revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 45.

(...)

3. Per conformarsi al paragrafo 1 gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado.

4. Gli Stati membri prevedono termini ragionevoli e le altre norme necessarie per l'esercizio, da parte del richiedente, del diritto ad un ricorso effettivo di cui al paragrafo 1. I termini prescritti non



rendono impossibile o eccessivamente difficile tale accesso. Gli Stati membri possono altresì disporre il riesame d'ufficio delle decisioni adottate ai sensi dell'articolo 43.

5. Fatto salvo il paragrafo 6, gli Stati membri autorizzano i richiedenti a rimanere nel loro territorio fino alla scadenza del termine entro il quale possono esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo oppure, se tale diritto è stato esercitato entro il termine previsto, in attesa dell'esito del ricorso.

6. Qualora sia stata adottata una decisione:

a) di ritenere una domanda manifestamente infondata conformemente all'articolo 32, paragrafo 2, o infondata dopo l'esame conformemente all'articolo 31, paragrafo 8, a eccezione dei casi in cui tali decisioni si basano sulle circostanze di cui all'articolo 31, paragrafo 8, lettera h);

b) di ritenere inammissibile una domanda a norma dell'articolo 33, paragrafo 2, lettere a), b) o d);

c) di respingere la riapertura del caso del richiedente, sospeso ai sensi dell'articolo 28;

o d) di non esaminare o di non esaminare esaurientemente la domanda ai sensi dell'articolo 39, un giudice è competente a decidere, su istanza del richiedente o d'ufficio, se autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro, se tale decisione mira a far cessare il diritto del richiedente di rimanere nello Stato membro e, ove il diritto nazionale non preveda in simili casi il diritto di rimanere nello Stato membro in attesa dell'esito del ricorso.

3.4. L'art. 37 della Direttiva 2013/32/UE

1. Gli Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre una normativa che consenta, a norma dell'allegato I, di designare a livello nazionale paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale.

2. Gli Stati membri riesaminano periodicamente la situazione nei paesi terzi designati paesi di origine sicuri conformemente al presente articolo. 3. La valutazione volta ad accertare che un paese è un paese di origine sicuro a norma del presente articolo si basa su una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni fornite da altri Stati membri, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti. 4. Gli Stati membri notificano alla Commissione i paesi designati quali paesi di origine sicuri a norma del presente articolo.

3.5. L'Allegato I della Direttiva 2013/32/UE

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

3.6. L'art. 30 della Direttiva 2005/85

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. 5. La valutazione volta ad accertare che un paese è un paese di origine sicuro a norma del presente articolo si basa su una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni fornite da altri Stati membri, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da



altre organizzazioni internazionali competenti. 6. Gli Stati membri notificano alla Commissione i paesi designati quali paesi di origine sicuri a norma del presente articolo.

4. Motivi del rinvio pregiudiziale

4.1. Il procedimento ha ad oggetto la domanda del ricorrente, cittadino nigeriano, di annullamento della decisione con la quale l’Autorità Amministrativa ha rigettato la domanda di protezione internazionale per manifesta infondatezza, considerata la provenienza da Paese di origine sicuro, nonché l’accertamento del diritto del ricorrente a permanere sul territorio nazionale in attesa dell’esito del giudizio di merito.

Questo Collegio ha affermato, in casi analoghi, che l’Autorità Giurisdizionale, investita della richiesta di autorizzare la permanenza del ricorrente ai sensi dell’art. 35-bis, comma 4 d.lgs 25/2008 (art. 46, comma 6 Direttiva 2013/32/UE), **ha il potere-dovere di verificare preliminarmente la legittimità del presupposto dell’adozione della procedura accelerata e quindi di valutare la conformità dell’inserimento di un determinato Paese nella lista nazionale rispetto ai criteri comuni fissati dalla Direttiva Europea nonché di verificarne la perdurante rispondenza agli stessi in caso di mutamento significativo delle condizioni di fatto** (v. decreto del 20.9.2023, RG 9787/2023; decreto del 25.10.2023, RG 3773/2023; RG 4988/2022; RG 11464/2023 in relazione alla designazione della Tunisia).

La necessità di tale esame preliminare si giustifica in considerazione degli effetti che derivano dalla designazione di un determinato Paese come Paese di origine sicuro.

In primo luogo, l’inserimento di un Paese all’interno del suddetto decreto crea una presunzione di sicurezza del paese in relazione alla domanda del richiedente asilo il quale, per vincere tale presunzione, deve, a norma comma 5 del medesimo articolo 2 bis d.lgs 25/2008 - tanto in fase amministrativa quanto poi in quella giudiziale – invocare “*gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova*”. L’onere motivazionale è attenuato in quanto “*la decisione con cui è rigettata la domanda presentata dal richiedente di cui all'articolo 2-bis, comma 5, è motivata dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso*”.

In secondo luogo, la proposizione del ricorso giudiziale non ha efficacia sospensiva automatica degli effetti del provvedimento amministrativo di diniego. Il diritto a permanere sul territorio nazionale è quindi condizionato ad una decisione giudiziale cautelare, con un onere probatorio e di allegazione aggravato per il richiedente (art. 46, par. 6 della Direttiva 2013/32/UE).



In terzo luogo, i termini di proposizione del ricorso verso il provvedimento amministrativo di diniego sono dimezzati (v. art. 35 bis del d.Lgs 25 del 2008), da 30 a 15 giorni, mentre l'art. 46 par. 4 della Direttiva 2023/32/UE prevede il diritto a termini di impugnazione "ragionevoli" che "non rendono impossibile o eccessivamente difficile" l'accesso alla giustizia.

In quarto luogo, ai sensi dell'art. 6-bis del d.lgs 142/2015, introdotto con la L. 50/2023 (di conversione con modificazioni del decreto legge n. 20/2023), la provenienza da un Paese di origine sicuro consente, a certe condizioni, il trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura di frontiera di cui all'art. 28-bis del d.lgs 25/2008, con potenziali effetti limitativi della libertà personale in caso di trattenimento.

Quindi, la provenienza da paese inserito nella lista paesi sicuri e la conseguente procedura accelerata, determinano la compressione di diritti esplicitamente qualificati dal legislatore europeo come espressione del principio dell'effettività della tutela giurisdizionale, (Art. 46 Direttiva Procedure, che prevede il diritto ad un ricorso effettivo; art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, art 13 CEDU, artt. 24 e 113 Cost.) ed incidono pertanto sulla posizione soggettiva del richiedente asilo.

E' vero che è lo stesso legislatore europeo – nell'ottica di evitare l'abuso del diritto alla protezione internazionale - a consentire ai paesi membri di creare una lista di paesi sicuri cui legare una procedura parzialmente diversa; tuttavia, qualora il legislatore nazionale decida avvalersi di tale opzione, appare necessario che la qualificazione di un paese come sicuro si fondi sulle informazioni raccolte da fonti qualificate e rispetti i criteri comuni indicati dalla Direttiva dal momento che da tale qualificazione discende causalmente una limitazione dei diritti procedurali e sostanziali del richiedente asilo.

4.2. Ciò giustifica pertanto, ai sensi dell'art. 47 della Carta e dell'art. 46 della Direttiva, il poterdovere di verifica in capo al Giudice nazionale del rispetto dei criteri di designazione previsti dalla Direttiva Procedura per la qualificazione di un determinato paese di origine come sicuro.

In proposito si osserva che il Tribunale di Brno, nel procedimento di rinvio pregiudiziale C 406-22, tutt'ora pendente, promosso su questione in parte simile (designazione di paesi di origine sicuri con esclusioni territoriali), ha ritenuto principio acquisito il fatto che un giudice dell'UE "nel riesaminare una decisione di rigetto di una domanda basata sul concetto di paese di origine sicuro, nel contesto del diritto a un ricorso effettivo, non solo debba valutare se tale presunzione sia stata confutata con successo dal ricorrente, ma sia altresì tenuto a trattare la questione se l'inclusione generale del paese nell'elenco dei paesi di origine sicuri sia avvenuta conformemente alla direttiva".



Tale orientamento risulta, nell'ordinamento interno, confermato nella recente sentenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione italiana n. 11399 del 9 aprile 2024, la quale, pur non affrontando specificatamente la questione, ha affermato che *“in caso di ricorso giurisdizionale avente ad oggetto il provvedimento di manifesta infondatezza emesso dalla Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale nei confronti di soggetto proveniente da Paese sicuro, vi è deroga al principio generale di sospensione automatica del provvedimento impugnato solo nel caso in cui la commissione territoriale abbia applicato una corretta procedura accelerata, utilizzabile quando ricorra ipotesi di manifesta infondatezza della richiesta protezione. In ipotesi contraria, quando la procedura accelerata non sia stata rispettata nelle sue articolazioni procedimentali, si determina il ripristino della procedura ordinaria ed il riesandersi del principio generale di sospensione automatica del provvedimento”*.

In motivazione, è infatti chiarito che *“Il principio di sospensione automatica del provvedimento della Commissione è espressione del principio di effettività della tutela. Si tratta di un principio generale dell'ordinamento unionale che trova positive affermazioni negli artt. 6 e 13 CEDU, nell'art. 47 della carta dei Diritti fondamentali UE e, con riferimento alla materia della protezione internazionale, nell'art. 46 della Direttiva 2013/32/UE. Il principio si traduce, in concreto, nel diritto di difesa, di parità delle armi processuali, di ricorso al giudice, nel diritto complessivo ad un giusto processo. Nel caso in esame si traduce, specificamente, nel diritto ad essere presente nel processo allorchè, in caso non fosse operativa la sospensione del provvedimento emesso dall'Organo amministrativo, il richiedente sarebbe a rischio di un allontanamento in quanto non più titolato a restare nel Paese, con effetti preclusivi sul suo diritto di difesa e, come visto, addirittura sulla possibilità di giungere ad una decisione di merito eventualmente a lui favorevole”*.

Con tale pronuncia è stato chiarito che *“l'esistenza di una tutela comunque azionabile da parte del richiedente in caso di immediata esecutività del provvedimento amministrativo, come sancito dal comma 4 dell'art. 35 bis...presuppone comunque un onere allegatorio e probatorio in capo al richiedente circa le gravi e circostanziate ragioni e si pone certamente su un piano di valutazione estraneo alla diretta operatività del principio di effettività della tutela che opera con la sospensione automatica”*. Si deve quindi *“escludere che si ponga sullo stesso piano processuale e sostanziale la sospensione automatica e la sospensione che consegua ad un procedimento di accertamento giudiziale con oneri per la parte richiedente”*

4.3. Il Collegio, in conformità a tali principi, discendenti dal diritto dell'UE e dal diritto nazionale, ha quindi acquisito ed esaminato la “scheda paese” richiamata nel Decreto Ministeriale con il quale la Nigeria è designata dall'Italia Paese di origine sicuro al fine di verificare il rispetto dei criteri comuni posti dall'allegato I della Direttiva e negli artt. 36 e 37.



L'appunto del Ministero degli Esteri n. 181962, richiamato dal Decreto Ministeriale con cui la Nigeria è stata designata paese di origine sicuro, ha tuttavia individuato undici gruppi a rischio, per i quali quindi non può operare la presunzione di sicurezza.

- 1) Detenuti
- 2) Persone con disabilità fisiche o mentali
- 3) Albin
- 4) Sieropositivi
- 5) Comunità LGBT
- 6) Vittime di discriminazione sulla base dell'appartenenza di genere, incluse vittime e potenziali vittime di MGF
- 7) Vittime di tratta
- 8) IDPs
- 9) Giornalisti
- 10) Membri dell'IMN
- 11) Esponenti dell'IPOB

A ciò si aggiunge l'individuazione degli stati della regione del nord-est come a rischio (in particolare lo Stato di Borno e distretti con esso confinante di Adamawa e Yobe "dove è attivo il gruppo fondamentalista Boko Haram e la situazione di sicurezza e le condizioni umanitarie risultano gravemente compromesse").

4.4. Sotto il profilo del diritto interno, si osserva che, a ben vedere, il Decreto Ministeriale nel designare la Nigeria Paese di origine sicuro non elenca in maniera espressa le categorie escluse.

Tuttavia, l'art. 1, comma 2 prevede che "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" richiamando quindi la predetta scheda contenente le categorie a rischio, che devono pertanto ritenersi effettivamente escluse.

Tali categorie sono infatti inserite nella scheda ministeriale sotto la seguente voce: "Eventuali eccezioni per parti del territorio o per categorie di persone".

Del resto, va considerato che l'art. 2-bis, comma 2 d.lgs 25/2008, in forza del quale il Decreto Ministeriale è stato emanato, prevede espressamente che "La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone".



Ciò risponde altresì al criterio ermeneutico secondo cui, ai fini dell'interpretazione di un provvedimento amministrativo, occorre tener conto della coerenza rispetto al procedimento dal quale ha tratto origine, soprattutto nell'ipotesi in cui gli atti endoprocedimentali siano richiamati e recepiti al momento dell'emanazione dell'atto finale.

La giurisprudenza amministrativa ha in proposito affermato che *“l'interpretazione degli atti amministrativi soggiace alle stesse regole dettate dall'art. 1362 e ss. c.c. per l'interpretazione dei contratti, tra le quali assume carattere preminente quella collegata all'interpretazione letterale in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo, dovendo in ogni caso il giudice ricostruire l'intento dell'Amministrazione, ed il potere che essa ha inteso esercitare, in base al contenuto complessivo dell'atto (cd. interpretazione sistematica), tenendo conto del rapporto tra le premesse ed il suo dispositivo (cfr. ex multis Cons. St., Sez. V, 6.09.2022, n. 7755, id., Sez. VI, 19.08.2022, n. 7292, id. Sez. V, 29.07.2022, n. 6699) “ . Nel compiere tale valutazione l'interprete è tenuto a “considerare tutti gli atti del procedimento che ne costituiscono i presupposti, al fine di operare una valutazione complessiva rispetto allo scopo che, per mezzo del provvedimento, si intendeva concretamente perseguire, indipendentemente dal nomen iuris adottato dall'amministrazione” (TAR Lazio, sez. II, 24.10.2022, n. 13670).*

Un diverso risultato interpretativo, che configurasse la designazione della Nigeria come Paese di origine sicuro, senza esclusione delle indicate categorie e per la generalità della popolazione, renderebbe il predetto decreto illegittimo per contraddittorietà tra atti, stante il contrasto con le valutazioni formulate all'esito dell'istruttoria, nonché per violazione di legge, non risultando i criteri di qualificazione posti dalla Direttiva Procedure certamente rispettati per le categorie che la stessa autorità amministrativa ha ritenuto a rischio. Questa interpretazione è infatti l'unica che consente di evitare che persone a rischio siano soggette alla disciplina costruita sulla presunzione di sicurezza.

In conclusione, si può assumere, sul piano del diritto interno, che la designazione della Nigeria come Paese sicuro sia avvenuta da parte dello Stato italiano con l'esclusione di undici categorie personali per le quali non opera la presunzione di sicurezza.

Il ricorrente non ha allegato espressamente nella fase amministrativa di far parte di tali categorie ma ha contestato la qualificazione del paese come sicuro in via generale e astratta, per le conseguenze processuali negative che ne derivano.

4.5. Il Collegio si trova quindi a dover valutare quale sia il “perimetro soggettivo” da considerare per valutare il rispetto dei criteri di designazione di un Paese di origine sicuro ovvero se il rispetto di tali condizioni debba riguardare l'intero Paese o se tale valutazione



debba esser effettuata senza considerare i gruppi di persone esclusi dal diritto nazionale per i quale è lo stesso Ministero ad evidenziare profili di rischio.

In altre parole, se possa considerarsi inseribile nella lista dei Paesi sicuri uno Stato che abbia una così significativa, per qualità e quantità, presenza di categorie di persone a rischio di violazione dei diritti umani.

Solo per tale motivo il Collegio non ritiene, in questo caso, di poter disapplicare direttamente il Decreto Ministeriale che inserisce la Nigeria tra i paesi di origine sicuri, pur in presenza di gravi rischi per le categorie di persone sopra indicate, secondo la soluzione invece adottata negli altri precedenti sopra richiamati in relazione alla Tunisia, per la quale non sorgeva tale questione interpretativa di natura preliminare coinvolgente direttamente l'interpretazione del diritto dell'UE.

Si osserva, infatti, che -nella prima ipotesi- non risulterebbero, ad avviso del Tribunale, rispettati i presupposti previsti dall'Allegato I della Direttiva Procedure, sulla base delle stesse COI riportate nella Scheda Paese redatta dal Ministero degli Esteri e che di seguito si riportano testualmente:

A causa delle tensioni tra l'esercito nigeriano e l'Islamic Movement in Nigeria (IMN), si segnalano possibili atti di persecuzione verso i membri del summenzionato movimento politico-religioso dell'IMN e verso gli Esponenti dell'IPOB e del suo braccio militare ESN.

Detenuti

Le organizzazioni per i diritti umani hanno riferito che detenuti e prigionieri sono stati oggetto di violenze e abusi, comprese percosse ed estorsioni, da parte di membri delle forze di sicurezza e funzionari carcerari e che gli autori di questi atti sono rimasti impuniti. Carenti anche le condizioni igienico-sanitarie in presenza di sovraffollamento nelle celle.

Giornalisti

Si segnalano casi in cui i giornalisti sono stati oggetto di violenze, molestie o intimidazioni da parte delle Autorità, soprattutto in prossimità degli appuntamenti elettorali, a causa delle notizie trasmesse o pubblicate.

Rifugiati

Criticità nella gestione dei rifugiati, dopo la decisione del Governo di chiudere i campi IDP nel nord del Paese, costringendo le popolazioni a rientrare nelle zone di origine.

Disabili - Albini - Sieropositivi



La legge proibisce la violenza e l'abbandono di persone con disabilità, anche se permane la tendenza tradizionale alla loro stigmatizzazione e marginalizzazione, come pure gli albi, che talvolta vengono rapiti per scopi rituali. La legge vieta la discriminazione nei confronti dei sieropositivi che tuttavia, specie se omosessuali, sono discriminati. Sebbene la Costituzione contenga norme poste a tutela di tale categoria, le persone con disabilità non possono ancora accedere facilmente all'istruzione, ai servizi sanitari, agli edifici pubblici e ai trasporti, nonostante la normativa preveda misure per abbattere le barriere architettoniche. Tale categoria subisce ancora discriminazioni nel mondo del lavoro e dell'istruzione. La situazione peggiora ulteriormente per i casi di disabili soggetti a detenzione (assenza di celle speciali e dedicate).

Vittime di discriminazione sulla base all'appartenenza di genere, incluse vittime e potenziali vittime di MGF e vittime o potenziali vittime di tratta

Sebbene la legge proibisca sia le discriminazioni basate sull'appartenenza di genere (inclusa la violenza domestica, psicologica e socioeconomica) che le MGF, entrambi i fenomeni continuano ad essere ampiamente diffusi nel Paese.

Inoltre, nonostante siano stati compiuti dei passi avanti per l'eradicazione della tratta di esseri umani, il Paese non raggiunge ancora gli standard internazionali.

LGBTIQ+

Atti di violenza, criminalizzazione e altri abusi basati sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere colpiscono la categoria LGBTIQ+.

Le Autorità a volte sono state lente e inefficaci nella loro risposta alla violenza sociale nei confronti della comunità lesbica, gay, bisessuale, transgender e intersessuale, che spesso non denunciano le violenze o le minacce per sfiducia verso le Autorità.

L'attività intima praticata in pubblico tra persone dello stesso sesso è soggetta a condanna, come delitto contro la moralità pubblica.

I membri della comunità LGBTIQ+ hanno denunciato discriminazioni anche nell'accesso all'assistenza sanitaria, così come sui posti di lavoro (con rifiuto nell'assunzione, licenziamenti ingiustificati praticati o impossibilità di carriera).

La situazione appare grave nelle carceri, dove i detenuti subiscono ogni genere di sopruso, in assenza di condizioni igienico-sanitarie e in celle affollate



Il Tribunale, in virtù del dovere di cooperazione istruttoria e dell'obbligo di un esame effettivo e aggiornato della situazione del Paese d'origine, ha altresì verificato la perdurante attualità di tali informazioni rispetto al momento della decisione.

Sulla base delle COI più recenti acquisite, la situazione per le categorie sopra indicate non risulta nella sostanza mutata in senso positivo, rappresentando invero le fonti più recenti un quadro ancor più critico:

- sui detenuti cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL – United Nations General Assembly Working group 45° session – 22 January – 2 February 2024, pag. 3: <https://www.ecoi.net/en/file/local/2102636/G2322258.pdf> ; [A HRC WG.6 45 NGA 2-EN.pdf](#) ;
- sui giornalisti cfr. BERTELSMANN STIFTUNG “BTI 2024 Country Report Nigeria, 19 March 2024”: https://www.ecoi.net/en/file/local/2105924/country_report_2024_NGA.pdf ;
- sui rifugiati cfr. Ministry of Foreign Affairs – Netherlands - 2023 January - General Country of Origin Information Report – Nigeria: <https://www.government.nl/documents/directives/2023/01/31/general-country-of-origin-information-report-nigeria-january-2023>; OHCHR – Report on the human rights situation in Nigeria – November 2018 pagg. 10-11 <https://upr.info/en/review/nigeria JS10> ;
- sulle persone con disabilità cfr. : OHCHR – Report on the human rights situation in Nigeria – November 2018 pagg. 10-11 <https://upr.info/en/review/nigeria JS10> ; Asylos, ARC - Asylum Research Centre: Nigeria: Children and Young People with Disabilities, October 2021: https://www.ecoi.net/en/file/local/2061263/AsylosARC-Foundation_Nigeria-disability-report_October-2021.pdf ;
- sugli albi cfr.: EUAA - European Union Agency for Asylum (formerly: European Asylum Support Office, EASO): Nigeria; Azioni mirate contro individui, November 2018: https://www.ecoi.net/en/file/local/2003969/2018_EASO_COI_Nigeria_TargetingIndividuals_IT.pdf ;
- sui sieropositivi cfr.: USDOS - US Department of State: 2023 Country Report on Human Rights Practices: Nigeria, 23 April 2024: <https://www.ecoi.net/en/document/2107771.html>;
- sulle Vittime di discriminazione sulla base dell'appartenenza di genere, incluse vittime e potenziali vittime di mgf e vittime o potenziali vittime di tratta
cfr.:EASO COI Report: Trafficking in human beings
https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2021_04_EASO_Nigeria_Trafficking_in_Human_Beings.pdf ; <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/nigeria/>



- su LGTB+ cfr. UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS - Country Reports, 11 June 2021 “A/HRC/47/33/Add.2: Visit to Nigeria - Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Agnès Callamard”:
<https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc4733add2-visit-nigeria-report-special-rapporteur-extrajudicial> ; BERTELSMANN STIFTUNG: BTI 2024 Country Report Nigeria, 19 March 2024:
https://www.ecoi.net/en/file/local/2105924/country_report_2024_NGA.pdf
- sui membri dell'IPOB cfr: <https://euaa.europa.eu/country-guidance-nigeria-2021/23-members-separatist-movements-and-individuals-perceived-supporting>

E' importante evidenziare che tale situazione di diffusa violazione dei diritti umani trova piena conferma nelle *Country Guidance* redatte da EUAA, che costituiscono fonte legalmente tipizzata ai sensi dell'art. 11 del Regolamento UE 2021/2303, di cui gli Stati membri sono tenuti a tener conto “*nell'esaminare le domande di protezione internazionale, ferma restando la loro competenza a decidere in merito alle singole domande di protezione internazionale*” al fine di una maggiore convergenza nell'applicazione dei criteri di valutazione.
(https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-01/Country_Guidance_Nigeria_2021.pdf)

Va, in proposito rilevato che, oltre all'Italia, non risultano altri stati oltre Cipro ad indicare la Nigeria come Paese di origine sicuro (<https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx>; https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-12/2022_safe_country_concept_asylum_procedure_EN.pdf agg. dicembre 2022)

Il Tribunale ha ritenuto, quindi, di non poter decidere sul ricorso senza interpellare la Corte sulla corretta interpretazione degli articoli 36 e 37 della Direttiva considerata la portata quantitativa e qualitativa delle esclusioni, profilo che non veniva in rilievo in precedenti casi esaminati da questo Collegio, e le divergenti prassi degli Stati membri su una questione di particolare importanza.

5. L'oggetto del rinvio pregiudiziale

La questione che il Tribunale intende sottoporre alla Corte con il rinvio pregiudiziale riguarda l'oggetto e l'estensione del sindacato del giudice nazionale sulla conformità dell'inserimento di un determinato Paese di Origine nella lista nazione dei Paesi di origine sicuri, presupposto per l'adozione della procedura accelerata e per la deroga all'effetto sospensivo automatico discendente dalla proposizione del ricorso.



In via principale, 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 uno Stato membro designi uno Stato come Paese di Origine sicuro con esclusione di categorie di persone a rischio, nei confronti delle quali non si applica la presunzione di sicurezza e se, quindi, in tal caso, il Paese nel suo complesso non possa essere considerato un paese di origine sicuro ai fini della Direttiva.

In via subordinata, nell'ipotesi in cui tale modalità di designazione non sia ritenuta vietata dal diritto dell'Unione in maniera assoluta, se il diritto dell'UE osti ad una norma nazionale che designi un Paese di Origine Sicuro con esclusioni personali che, per numero e tipologia, sono di difficile accertamento, considerati i tempi ristretti della procedura accelerata (in particolare *“Detenuti; Persone con disabilità fisiche o mentali; Albin; Sieropositivi; Comunità LGBT; Vittime di discriminazione sulla base dell'appartenenza di genere, incluse vittime e potenziali vittime di MGF; Vittime di tratta; IDPs; Giornalisti; Membri dell'IMN; Esponenti dell'IPOB”*) e se, quindi, in tal caso, il Paese nel suo complesso non possa essere considerato un Paese di origine sicuro ai fini della Direttiva.

6. Punto di vista del giudice del rinvio

Nella prassi degli Stati membri, si possono trovare eccezioni territoriali per specifiche aree geografiche o eccezioni personali per i richiedenti provenienti da paesi di origine sicuri.

Tale possibilità è prevista espressamente nell'ordinamento italiano dall'art. 2-bis del D.lvo 25/2008 il quale prevede, al comma 2, che *“La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone”*.

Il Tribunale, pur consapevole delle diverse prassi esistenti negli Stati Membri, tali da rendere opportuna una pronuncia da parte della CGUE, ritiene che la Direttiva 2013/32/UE non consenta la designazione di un Paese come sicuro con esclusioni di categorie di persone sulla base delle seguenti considerazioni.

a) Innanzitutto, si osserva che l'Allegato I della Direttiva richiede ai fini della qualificazione di un paese come “paese di origine sicuro” di poter 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”*.

Il termine *“generalmente”*, seppure non paia escludere la possibilità di rischi di persecuzioni o di danni gravi determinati da una condizione di sicurezza individuale o particolare, non risulta invece -



dal punto di vista testuale e logico- compatibile con una condizione di insicurezza che riguardi in maniera stabile ed ordinaria intere categorie di persone.

Se in relazione alla possibilità di designare un Paese come sicuro con esclusioni territoriali sussistono dubbi di compatibilità con il diritto dell'UE (questione già sollevata con rinvio pregiudiziale C 406-22 da parte del Tribunale di Brno, giudizio tutt'ora pendente) in relazione alla designazione con esclusioni personali le criticità risultano, ad avviso del Tribunale remittente, ancor maggiori.

Appare, infatti, priva di logicità la valutazione dell'assenza di discriminazioni e trattamenti inumani e degradanti (allegato I della Direttiva Procedure) nei confronti di quella parte della popolazione non discriminata o vessata dal momento che il sistema della protezione internazionale è, per sua natura, un sistema giuridico di garanzia per le minoranze esposte a rischi provenienti da agenti persecutori, statuali o meno.

Ammettere la possibilità di qualificare un Paese come sicuro con esclusioni di intere categorie di persone a rischio significherebbe consentire, di fatto, ai singoli Stati Membri di qualificare qualunque paese come sicuro, in quanto, in disparte le situazioni di violenza indiscriminata, appare difficilmente individuabile uno Stato dove le discriminazioni riguardano la generalità della popolazione.

Il rischio di una tale interpretazione è quindi quello di rendere privi di consistenza giuridica i criteri di qualificazione indicati dalla Direttiva minando l'*effet utile* della norma e di comprimere diritti fondamentali dei richiedenti, espressione del principio della effettività della tutela giurisdizionale (come quello della sospensione automatica prescritto dall'art. 46, par. 6 della direttiva), sulla base di valutazioni dei singoli Stati membri del tutto sganciate dal rispetto delle condizioni poste dal diritto dell'UE e non controllabili sulla base dei criteri oggettivi da parte dell'Autorità Giudiziaria.

b) Occorre poi evidenziare che la possibilità di una limitazione territoriale e personale era espressamente prevista dalla direttiva 2005/85/CE mentre l'attuale Direttiva non prevede più espressamente tale possibilità. Nella relazione accompagnatoria dell'attuale direttiva è precisato che è stata eliminata la disposizione che prevedeva la facoltà per gli Stati membri di applicare la nozione di paese di origine sicuro ad una parte di un paese.

Il silenzio del legislatore appare quindi significativo dal momento che la direttiva 2013/32, a differenza della precedente, prevede norme comuni e non solo minime per le procedure di asilo. La scelta di prevederla, operata dal legislatore italiano, pare quindi porsi in contrasto con la finalità di ravvicinamento delle normative nazionali perseguita dalla rifusione della Direttiva Procedure.



Inoltre, va evidenziato che è la stessa Commissione Europea, nella sua proposta di direttiva 2013/32/UE, ad aver suggerito l'eliminazione di tale possibilità, proposta che evidentemente il legislatore comunitario ha recepito.

Peraltro, va evidenziato che già la direttiva 2005/85/CE prevedeva una specifica limitazione alla designazione di Paesi sicuri con esclusioni personali ammettendo tale possibilità solo (art. 30, comma 3) qualora tale opzione fosse già consentita negli ordinamenti nazionali sulla base della normativa in vigore al 1 dicembre 2005, senza la possibilità quindi di previsioni innovative (invece consentite per le esclusioni territoriali).

Sotto tale profilo, va rilevato che nell'ordinamento italiano la nozione di paese di origine sicuro è stata introdotta per la prima volta con il D.L. 113/2018, convertito con modificazione dalla L. 132/2018 (che ha inserito l'art. 2-bis del d.lgs 25/2008). Quindi, anche sulla base del precedente assetto normativo, la previsione di tale categoria da parte del legislatore italiano non sarebbe risultata conforme alla Direttiva.

c) Va poi considerato che l'adozione della procedura accelerata per provenienza da Paese di origine sicuro dovrebbe avere la funzione di giungere ad una decisione rapida offrendo una maggiore semplificazione e speditezza procedimentale in tutti quei casi "non problematici".

La Corte di Cassazione italiana ha affermato che la procedura accelerata si giustifica per la *"immediata acquisizione dei dati e documenti necessari alla valutazione e la conseguente possibilità di una rapida decisione. Tali caratteristiche sembrerebbero poi particolarmente rinvenibili nella fattispecie della provenienza da paese sicuro trattandosi di condizione accertabile con facilità attraverso il richiamo all'elenco dei paesi sicuri approvato con decreto ministeriale. La possibilità di annoverare il paese di origine del richiedente tra i paesi sicuri dovrebbe rendere immediatamente decidibile la richiesta e dunque adottabile la procedura accelerata con il rispetto dei termini ivi previsti"* (Cass. 11399/2024).

Tale semplificazione appare però incompatibile, ad avviso del Giudice del rinvio, con la designazione di un Paese di origine sicuro, con esclusione di intere categorie soggettive a rischio, in quanto, in sede di esame della domanda di asilo, l'autorità dovrebbe, fin dal momento dell'avvio della procedura accertare in tempi brevi che il ricorrente non rientri in una delle predette categorie escluse.

Si consideri che il termine massimo previsto nell'ordinamento interno per il completamento della procedura accelerata è di nove giorni (art. 28-bis co.2, lett. c) del D.lvo 25/2008).

Tali criticità risultano ancor più evidenti per talune categorie soggettive di difficile accertamento.

Si consideri, ad esempio, tra le categorie escluse per la Nigeria, le donne vittime di violenza di genere nonostante il processo di identificazione sia talvolta molto lungo e complesso, a causa della



frequente resistenza delle donne stesse, per timore, pudore, scarsa fiducia nelle autorità e la difficoltà a rappresentare nell'immediatezza ciò che hanno vissuto e di elaborarlo in modo corretto.

Ed ancora le vittime di tratta non possono essere certamente onerate di invocare al loro arrivo l'appartenenza a tale gruppo in un momento in cui si trovano spesso ancora sotto il giogo dei propri sfruttatori.

Le medesime considerazioni valgono in relazione all'orientamento sessuale in quanto molto spesso tali richiedenti, provenendo da Paesi caratterizzati da una sistematica persecuzione delle persone lgbt+, difficilmente esporranno tali fatti così personali immediatamente all'arrivo, dopo un viaggio spesso molto traumatico.

Le linee guida UNHCR affermano che *“La capacità del richiedente di presentare la propria istanza può essere compromessa da forme di discriminazione, odio e violenze di qualsiasi genere. Alcuni richiedenti potrebbero risentire profondamente di sentimenti di vergogna, omofobia interiorizzata o dei traumi subiti, e la loro capacità di presentare il proprio caso potrebbe essere, come conseguenza, gravemente diminuita. , oppure provi timore nell'esprimere apertamente il suo orientamento sessuale e la sua identità di genere, egli potrebbe essere riluttante a dichiarare la reale portata della persecuzione subita o temuta”*. Le predette linee guida raccomandano *“espressamente di non pervenire a un giudizio negativo sulla base del fatto che un richiedente non abbia dichiarato il proprio orientamento sessuale o la propria identità di genere in sede di pre-esame o nelle prime fasi dell'intervista”*. Si evidenzia che *“Non esistono caratteristiche o qualità universali che identifichino le persone. Non esistono caratteristiche o qualità universali che identifichino le persone. Per esempio alcuni richiedenti LGBTI possono modificare le proprie dichiarazioni nel corso della procedura, affermando inizialmente che un determinato orientamento sessuale viene loro attribuito da terzi, oppure presentando la loro richiesta sulla base di motivi non legati all'orientamento sessuale o all'identità di genere, per giungere ad affermare solo in un secondo momento che sono LGBTI”*. (https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Linee_guida_SOGI_ITA2012.final_.pdf).

Anche dal punto di vista oggettivo si è osservato che i gruppi sociali non sono affatto gruppi chiusi, avendo confini labili e mobili, sicché il rischio persecutorio si diffonde anche verso la persona che circonda la vittima o può toccare anche persone che sono qualificate come appartenenti ad un certo gruppo, pur non facendone parte.

In queste ipotesi, in caso di mancata immediata allegazione dell'appartenenza del richiedente ad una categoria esclusa, in una fase amministrativa in cui non è neppure prevista l'assistenza legale obbligatoria, i ricorrenti vedrebbero dichiararsi la propria domanda come manifestamente infondata senza neppure poter beneficiare dell'effetto sospensivo automatico e quindi della possibilità di



permanere sul territorio nazionale. Con ciò vedendosi altresì preclusa la possibilità di poter sostanziare meglio la propria domanda anche in sede di audizione giudiziale, una volta acquisita una maggiore consapevolezza della propria situazione e dei propri diritti.

In proposito, va rilevato che anche il recente Regolamento UE 2024/1348 del 14 maggio 2024 (non entrato in vigore e comunque non applicabile alla fattispecie), pur introducendo la possibilità di designare un paese terzo come paese di origine sicuro con eccezioni per determinate categorie di persone, precisa che le stesse devono essere “*chiaramente identificabili*”. Pertanto, anche nel nuovo quadro normativo, la designazione di un paese come sicuro non appare compatibile quando per il numero o tipologia di esclusioni risulti difficile un accertamento semplificato, incompatibile con la rapidità della procedura accelerata.

Per quanto concerne più specificatamente la Nigeria va poi considerato che le criticità sopra evidenziate sono aggravate dal fatto che il legislatore italiano non solo ha individuato numerose e significative categorie personali escluse, ma ha anche previsto delle esclusioni territoriali (Stati del nord-est), con una combinazione tra i due criteri di esclusione (personali e territoriali) che impedisce, di fatto, la rapida individuazione dei soggetti ai quali la procedura accelerata e la deroga al regime processuale ordinario deve trovare applicazione.

In conclusione, il Tribunale ritiene pertanto che una interpretazione conforme al rispetto del diritto del richiedente asilo ad un rimedio effettivo, sancito dagli artt. 46 della Direttiva, dall’art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea, all’art. 13 CEDU, nel rispetto dell’art. 10, co. 3 e 24 Cost. italiana, debba conferire al Giudice, in caso di dichiarazione della domanda manifestamente infondata per provenienza da paese di origine sicuro, il potere-dovere di valutare preliminarmente la legittimità della procedura anche sotto il profilo del rispetto dei criteri comuni fissati dalla Direttiva Procedure per la qualificazione del Paese di origine come sicuro, presupposto della procedura accelerata.

In particolare, secondo l’opzione ermeneutica proposta dal Giudice del rinvio, tale valutazione deve avere ad oggetto la situazione del Paese nel suo complesso, non essendo compatibile con il diritto dell’UE la previsione da parte del diritto nazionale di esclusioni di intere categorie soggettive ritenute a rischio.

Non appare infatti compatibile con l’impianto del sistema e con il rapporto tra principi generali e deroghe la possibilità di ampliare la nozione di paese di origine sicuro, attraverso meccanismi non previsti nella Direttiva (quali le esclusioni di categorie personale) e che implicano accertamenti non compatibili con la ristrettezza dei tempi dati dalla procedura accelerata.



In ogni caso, ritiene il giudice del rinvio, che qualora tale facoltà dovesse essere ritenuta dalla CGUE non vietata in maniera assoluta, l'esclusione di categorie personali non sia possibile quando le stesse, per numero o tipologia, risultano di difficile accertamento e non compatibili con i tempi ristretti della procedura accelerata.

Ritiene pertanto il Tribunale remittente che, in caso di illegittima qualificazione di un Paese come sicuro, la domanda debba essere esaminata secondo le regole ordinarie, ivi incluso l'effetto sospensivo automatico discendente dalla proposizione del ricorso.

7. Richiesta di applicazione del procedimento accelerato ai sensi dell'art. 105 del regolamento di procedura

La necessità di esame accelerato sorge dal significativo numero di procedimenti che devono esser sospesi in attesa della decisione stante il numero elevato di Paesi per i quali lo Stato italiano ha inserito nella lista dei Paesi di origine sicuri con esclusioni personali, nonché dalla necessità di provvedere anche in via cautelare sul diritto dei ricorrenti a permanere sul territorio nazionale, in attesa dell'esito della domanda giudiziale.

P.Q.M.

Propone alla Corte di Giustizia Europea le seguenti questioni pregiudiziali:

1. In via principale, 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 uno Stato membro designi uno Stato come Paese di Origine sicuro con esclusione di categorie di persone a rischio, nei confronti delle quali non si applica la presunzione di sicurezza e se, quindi, in tal caso, il Paese nel suo complesso non possa essere considerato un paese di origine sicuro ai fini della Direttiva.

2. In via subordinata, nell'ipotesi in cui tale modalità di designazione non sia ritenuta vietata dal diritto dell'Unione in maniera assoluta, se il diritto dell'UE osti ad una norma nazionale che designi un Paese di Origine Sicuro con esclusioni personali che, per numero e tipologia, sono di difficile accertamento, considerati i tempi ristretti della procedura accelerata, (in particolare *“Detenuti; Persone con disabilità fisiche o mentali; Albin; Sieropositivi; Comunità LGBT; Vittime di discriminazione sulla base dell'appartenenza di genere, incluse vittime e potenziali vittime di MGF; Vittime di tratta; IDPs; Giornalisti; Membri*



dell'IMN; Esponenti dell'IPOB") e se, quindi, in tal caso, il Paese nel suo complesso non possa essere considerato un Paese di origine sicuro ai fini della Direttiva.

sospende

il procedimento principale fino alla decisione della Corte di Giustizia;

rimette

gli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi degli artt. 267 TFUE e 105 del Regolamento di procedura;

chiede

l'esame accelerato della causa ai sensi dell'art. 105 del Regolamento di procedura;

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.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 15 maggio 2024

Il Giudice estensore

dott.ssa Barbara Fabbrini

Il Presidente

dott. Luca Minniti

