

N. R.G. [REDACTED]



Tribunale di Catania

Sezione Immigrazione

DECRETO FISSAZIONE UDIENZA

Il Tribunale di Catania composto dai magistrati

Dott. Luca Perilli	Presidente
Dott. Rosario Maria Annibale Cupri	Giudice
Dott.ssa Stefania Muratore	Giudice rel.

visti gli atti della causa n. r.g. [REDACTED],

visto il ricorso depositato il 02/10/2024, con cui [REDACTED], cittadino del Bangladesh, ha tempestivamente impugnato il provvedimento del 20.09.2024, notificato in pari data, con il quale il Ministero dell'Interno – Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Siracusa ha dichiarato di “non accogliere la domanda di protezione internazionale per manifesta infondatezza”, decidendo la domanda “in applicazione della procedura accelerata ex art. 28-bis, comma 2 lett. c) 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”;

vista l’istanza di sospensione dell’efficacia esecutiva della decisione impugnata;

OSSERVA

Con il provvedimento impugnato è stata rigettata l’istanza di protezione internazionale per manifesta infondatezza sul solo presupposto che il richiedente asilo proviene da un Paese designato di origine sicuro dal decreto interministeriale del 7 maggio 2024 adottato in attuazione dell’articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (GU n.105 del 7- 5-2024). Detto decreto interministeriale, nell’aggiornare la lista dei paesi sicuri, richiama “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”, nonché “*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 che: “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, Colombia, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia”. Il secondo comma dell'articolo 1 del decreto prevede poi 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”.

Orbene, alla luce della recente sentenza del 4 ottobre 2024 della Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Camera, nel procedimento C-406/2022, avviato con rinvio pregiudiziale dal Tribunale di Brno (Repubblica ceca), occorre verificare d'ufficio se l'inclusione del Bangladesh nella lista dei Paesi di origine sicuri rispetti le condizioni stabilite dalla Direttiva procedure (Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale -rifusione-), cui il citato dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 ha dato attuazione.

Al paragrafo 99 della sentenza (attualmente disponibile in lingua francese ma non in lingua italiana) la Corte, rispondendo alla terza questione posta dal Tribunale ceco, ha statuito che: quando una giurisdizione è investita di un ricorso contro una decisione che respinge una domanda di protezione internazionale esaminata nell'ambito del regime particolare applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da paesi di origine sicuri, tale giurisdizione deve, ai fini dell'esame completo ed *ex nunc*, sollevare, sulla base degli elementi del fascicolo e di quelli portati a sua conoscenza durante la procedura davanti a essa, una violazione delle condizioni materiali di tale designazione anche se tale violazione non è espressamente invocata a sostegno di tale ricorso (traduzione libera dal seguente testo in lingua francese: "*lorsqu'une juridiction est saisie d'un recours contre une décision rejetant une demande de protection internationale examinée dans le cadre du régime particulier applicable aux demandes introduites par les demandeurs provenant de [...] pays d'origine sûrs, cette juridiction doit, au titre de l'examen complet et ex nunc [...], soulever, sur le fondement des éléments du dossier ainsi que de ceux portés à sa connaissance lors de la procédure devant elle, une méconnaissance des conditions matérielles d'une telle désignation [...] même si cette méconnaissance n'est pas expressément invoquée à l'appui de ce recours*").

Tale conclusione è la naturale conseguenza dell'affermazione contenuta nel paragrafo 91 della sentenza, per la quale la designazione di un Paese quale Paese di origine sicuro è qualificabile come un elemento procedurale della domanda di protezione. Tale elemento procedurale, che incide sulla possibilità di riconoscere la protezione e, quindi, sul diritto di asilo, è dunque rimesso al controllo del giudice per quanto riguarda la conformità della designazione con le norme europee e ciò a prescindere dal fatto che la designazione sia avvenuta per atto governativo.

Mette poi conto rimarcare un altro passaggio importante della decisione della Corte di giustizia che, al paragrafo 68, enfatizza che la designazione di un Paese quale Paese di origine sicuro deve essere fondata sulla possibilità di dimostrare che in quel Paese “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”, secondo la definizione contenuta nell'Allegato I alla direttiva 2013/32/UE”. Tale enfasi lascia intendere che, comportando l'inclusione nella lista dei Paesi Sicuri, e la conseguente adozione di procedure accelerate, forti effetti derogatori alla tutela dei diritti dei richiedenti protezione (con riguardo al tempo ridotto per apprestare le difese, al diritto di rimanere sul territorio dello Stato pendente il giudizio e financo con riguardo alla possibilità di privazione della libertà personale nella procedure di frontiera), la valutazione di compatibilità della designazione del Paese di origine sicuro con il diritto europeo (*generalmente e costantemente*) è soggetta a interpretazione restrittiva.

Orbene, guardando alla concreta designazione del Bangladesh quale Paese sicuro, dalla lettura della stessa scheda governativa, richiamata dal citato Decreto Ministeriale del 07.05.2024, emergono serie criticità circa il rispetto dei criteri fissati nell'art. 2-bis commi 2 e 3 del d.lgs. 25/2008 (e ancor prima dall'Allegato I della Direttiva 2013/32/UE) per l'inclusione di tale Paese nella lista dei Paesi di origine sicuri.

Invero, partendo dai presupposti di fatto enunciati nella prima parte del primo periodo del secondo comma dell'art. 2-bis citato (“*sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale*”) –sulla cui base si dovrebbe poter “*dimostrare*” che non vi sono “*in via generale e costante*” nel Paese in questione atti persecutori, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato interno o internazionale- la scheda segnala:

- al paragrafo 1 lett. a), intitolato “*Ordinamento giuridico (“situazione legale”)*”, che negli ultimi anni si è registrato un crescente autoritarismo del Governo della Primo Ministro Sheikh

Hasina (da oltre 15 anni ininterrottamente al potere) e una accentuata polarizzazione del quadro politico, con le forze di opposizione che rifiutano di partecipare alla competizione elettorale;

- al paragrafo 1 lett. b), intitolato “*Applicazione della legge all’interno di un sistema democratico*”, che secondo qualificati organismi internazionali l’applicazione della legge in Bangladesh avviene in un contesto caratterizzato da opacità, e che in particolare l’allora European Asylum Support Office (EASO), oggi EUAA (European Union Agency for Asylum), nel suo ultimo rapporto sul Paese, osservava che “*la scarsa indipendenza della magistratura è tra i principali problemi del Bangladesh. [...] Un gran numero di problemi pregiudica il sistema giudiziario del Paese, in particolare la corruzione, l’interferenza politica e un sostanzioso arretrato di casi*”;
- al paragrafo 1 lett. c), intitolato “*Situazione politica generale*” che “*(...) dopo violente tensioni pre-elettorali, le elezioni del gennaio 2024 si sono tenute senza particolari disordini, ma il BNP, principale partito di opposizione, ha boicottato le urne e denunciato irregolarità del processo elettorale. In un contesto di bassa affluenza e assenza dei partiti di opposizione il partito di governo ha ottenuto la quasi totalità dei seggi. L’Unione Europea ha preso nota del risultato delle elezioni incoraggiando tutti gli attori a rispettare il pluralismo politico, i valori democratici e gli standard internazionali in materia di diritti umani*”.

Emerge altresì dalla summenzionata scheda che:

“Si segnala un graduale restringimento della libertà d’espressione e degli spazi di dissenso. Nel periodo pre-elettorale le forze di sicurezza hanno arrestato migliaia di oppositori politici. Molti oppositori sono andati all’estero per timore di violenze e arresti ingiustificati”.

Ed ancora:

“Particolarmente grave è il fenomeno delle sparizioni forzate e delle esecuzioni extra-giudiziali. Molto criticato è l’operato del Rapid Action Battallion (RAB), un’unità anticrimine e antiterrorismo interforze fondata nel 2004, i cui membri si sarebbero resi responsabili di atti di tortura, sparizioni forzate e omicidi extra-giudiziali a partire dal 2018. Secondo la BBC, potrebbero essere oltre 300 le persone “sparite” dal 2009 sotto la custodia del RAB. Il 10 dicembre 2021, in occasione della Giornata Mondiale per i Diritti Umani, l’Amministrazione Biden ha adottato un pacchetto di sanzioni nei confronti di diversi soggetti ritenuti responsabili di violazioni massicce e sistematiche dei diritti umani, tra cui sette alti ufficiali del RAB, incluso il Capo della polizia”.

A ciò deve poi aggiungersi che dalle informazioni contenute nella scheda emerge che almeno due dei quattro criteri che dovrebbero indicare la misura in cui è offerta protezione nel Paese contro

le persecuzioni ed i maltrattamenti (ai fini della valutazione di cui al comma 2 sopracitato) appaiono disattesi, e nella specie quelli indicati al comma 3 lett. c) e d).

Infatti, quanto al criterio di cui alla lett. c), avente ad oggetto *“il rispetto del principio di cui all’articolo 33 della Convenzione di Ginevra”* (e dunque, in altri termini, del principio di non respingimento), la scheda governativa dà atto che il Bangladesh non ha adottato la Convenzione di Ginevra del 1951, tanto che *“ai profughi di etnia Rohingya provenienti dal Myanmar, ospitati nei campi di Cox’s Bazar e Bhasan Char (oltre un milione di persone), non è riconosciuto lo status di rifugiati, sebbene siano garantiti, grazie anche al sostegno internazionale, i loro bisogni primari”*. Sul punto la scheda evidenzia ancora che: *“La volontà dichiarata del Governo è di rimpatriare i profughi Rohingya non appena le condizioni lo consentano, ipotesi che pare allontanarsi sempre di più alla luce dell’acuirsi della crisi politica e militare in Myanmar. Data tale intenzione, ai profughi Rohingya non è consentito lavorare né costruire ripari che non siano provvisori, ciò che li espone ai disastri naturali.”*

Ed ancora, quanto al secondo punto, riguardante l’esistenza di *“un sistema di ricorso effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà”*, si legge nella scheda: *“Oltre alle già citate criticità che caratterizzano il sistema giudiziario bangladesi, va segnalato che gli organi chiamati a vigilare sul rispetto dei diritti umani e delle libertà civili, e in particolare la Commissione Nazionale per i Diritti Umani, la Commissione Elettorale e la Commissione Anticorruzione, hanno dimostrato una limitata capacità di incidere sull’effettiva fruizione di tali diritti, rivelandosi manipolabili dal governo”*.

A tale quadro, che si presenta già distonico rispetto ai criteri di qualificazione di un Paese come sicuro, va ulteriormente aggiunto che la scheda governativa conclude la valutazione della situazione del Bangladesh individuando sette gruppi di persone a rischio, per i quali quindi non può operare la presunzione di sicurezza, ossia:

1. comunità LGBTQI+;
2. vittime di violenza di genere, incluse le mutilazioni genitali femminili;
3. minoranze etniche;
4. minoranze religiose;
5. persone accusate di crimini di natura politica;
6. condannati a morte;
7. sfollati “climatici”.

Ebbene, si tratta di eccezioni che, per il loro numero, per l’ampiezza dei soggetti destinatari e per l’eterogeneità degli interessi coinvolti, compromettono la valutazione giuridica di sicurezza del Paese, in contrasto con il principio affermato dalla Corte di Giustizia, per il quale l’inclusione

nella lista dei Paesi Sicuri presuppone invece la dimostrazione che in quel Paese “non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni (...) 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”.

Con riguardo poi alla previsione stessa di eccezioni, si deve osservare che la Corte di Giustizia nella sentenza citata ha concluso, sulla seconda questione del rinvio pregiudiziale (paragrafo 99), che la Direttiva 2013/32 si oppone a che un paese terzo possa essere designato come paese di origine sicuro quando alcune parti del suo territorio non soddisfano le condizioni materiali di tale designazione (*la directive 2013/32 [...] s'oppose à ce qu'un pays tiers puisse être désigné comme pays d'origine sûr lorsque certaines parties de son territoire ne satisfont pas aux conditions matérielles d'une telle désignation*). E' ben vero che la Corte si è pronunciata solo sulle eccezioni territoriali e non quelle per categorie soggettive, che sono invece oggetto di un separato e ancora pendente rinvio pregiudiziale del Tribunale di Firenze che, con due ordinanze del 15.05.2024 (in procedimenti numeri r.g. 2458/2024 e 3303/2024), ha appunto chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se il diritto dell'Unione europea, 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 un Paese di origine sicuro con esclusione di categorie di persone a rischio, nei confronti delle quali non si applica la presunzione di sicurezza. Va tuttavia osservato che la *ratio* seguita dalla Corte, con riferimento alla successione delle norme europee nel tempo, per affermare l'incompatibilità delle eccezioni territoriali con la Direttiva Procedure, può essere estesa anche alle eccezioni riguardanti le categorie soggettive. Ed infatti la Direttiva Procedura del 2005 (Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 10 dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), che ha consentito la proroga temporanea delle eccezioni territoriali fino all'adozione della Direttiva del 2013, che non le ha più invece contemplate, escludendole (paragrafo 74 della decisione della Corte), non ha invece consentito, fin da allora, le eccezioni per categorie soggettive. Ciò risulta anche dalle spiegazioni fornite dalla Commissione al Consiglio ((COM (2009) 554 final, Annex, 14959/09 ADD 1), richiamate nel paragrafo 76 della sentenza della Corte, con le quali la Commissione illustrava le ragioni della cancellazione sia delle eccezioni territoriali che quella per categorie di persone.

Alla luce di quanto sopra esposto, la designazione del Bangladesh quale Paese di origine sicuro è in contrasto con il richiamato diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di

giustizia. Ne consegue che non può essere data applicazione alla relativa designazione contenuta nel decreto interministeriale per contrasto con il diritto dell'Unione europea che deve trovare invece applicazione in forza del principio del primato del diritto dell'Unione. L'ulteriore conseguenza è che la procedura accelerata è stata applicata in assenza dei presupposti stabili dal diritto dell'Unione europea.

Va poi osservato che la designazione del Paese di origine sicuro, con il decreto del 07/05/2024 del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, adottato di concerto con i Ministri della Giustizia e dell'Interno, contrasta anche con la norma di legge interna d'attuazione della Direttiva europea e si espone al sindacato, incidentale, di legalità disciplinato dall'art. 5 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo del 1865 n. 2248 all. E. Tale disapplicazione è possibile sia ove si voglia intendere il decreto ministeriale come un regolamento, ossia atto normativo secondario, sia che lo si voglia qualificare come atto amministrativo generale ed astratto, trattandosi di atto incompatibile ed in contraddizione con la norma di legge primaria che regola la fattispecie. Il citato art. 5 dell'all. E contempla infatti sia la disapplicazione degli atti amministrativi sia dei "regolamenti generali" ove non siano conformi alle leggi. Una volta ritenuto che il decreto del ministero Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale sia da ricondurre agli atti amministrativi generali (sia per il dato formale nominalistico che si ricava dall'art. 17 della l. n. 400 del 1988 sia per il fatto di essere i destinatari del decreto, come è proprio degli atti generali, indeterminabili a priori, ma certamente determinabili a posteriori), vi è da chiedersi se il sindacato incidentale in questione invada campi propri della P.A. con i suoi poteri discrezionali. La risposta negativa è tranciante alla luce del diritto europeo sopra menzionato, che deve per sua stessa natura prevalere sul diritto interno che va così "disapplicato"; la risposta è comunque negativa anche alla luce del diritto nazionale, considerato che quand'anche la individuazione di un Paese, come di origine sicuro, sia considerata una scelta "politica", ossia di alta amministrazione, la sua concreta designazione all'interno di una lista da utilizzare nei procedimenti di protezione internazionale determina delle conseguenze molto rilevanti sulla limitazione dei diritti dei richiedenti asilo e non può essere per questo sottratta al sindacato, anche officioso, del giudice.

Alla luce di quanto suesposto, va sospesa, nelle more del procedimento, l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato e va fissata l'udienza di comparizione, poiché allo stato non sono state adottate le specifiche tecniche di cui all'art. 10, comma 1, lett. b) d.l. 13/2017. Poiché la prossima udienza non richiede la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti, dal pubblico

ministero e dagli ausiliari del giudice, può essere sostituita dal deposito di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni, con assegnazione del termine perentorio di cui all'art. 127-ter c.p.c.

P.Q.M.

Visti gli artt. 35 *bis* d. lgs. 25/2008 e 737 e segg. c.p.c.,

sospende il provvedimento impugnato;

visto l'art. 127-ter c.p.c.,

ASSEGNA alle parti termine fino al **03/04/2025** per il deposito di note scritte contenenti soltanto istanze e conclusioni,

AVVERTE che:

- il termine è perentorio e che il deposito delle note sarà tempestivo laddove effettuato entro la fine del giorno di scadenza (ovvero le 23:59 ex art. 16bis c. 7 d.l. 179/2012 e art. 196sexies disp. att. c.p.c.),
- alla scadenza del termine non sarà redatto verbale e il giudice adotterà il conseguente provvedimento (istruttorio o decisorio) entro il successivo termine di trenta giorni,
- il mancato deposito produce i medesimi effetti processuali della mancata comparizione all'udienza,
- ciascuna parte può opporsi alla cartolarizzazione chiedendo che l'udienza si svolga in presenza con istanza da depositare entro 5 giorni dalla comunicazione del presente decreto;

dispone che il ricorso introduttivo e il presente decreto siano notificati, a cura della Cancelleria, al Ministero dell'Interno, presso la Commissione territoriale competente per gli adempimenti di cui all'art. 35 *bis*, commi 6, 7 e 8, del D.Lgs. 25/2008;

dispone, altresì, la trasmissione al P.M. per le conclusioni di competenza, a norma dell'art. 738, comma 2, c.p.c.

Catania, 17/10/2024

Il Presidente

Luca Perilli