GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

La sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024, causa C-406/22, secondo una prospettiva “interna” e di diritto dell’Unione Europea

di Marcella Cometti

11 novembre 2024

Il presente articolo è stato scritto nell’ambito delle attività del progetto di ricerca di interesse nazionale (PRIN 2022) Community Sponsorship for Migration and Refugees in Europe – CoSME (www.cosmeproject.eu), finanziato dall’Unione Europea – Next Generation EU.

Sommario: 1. Introduzione – 2. Procedimento principale e quesiti pregiudiziali – 3. La parziale sovrapposizione tra il rinvio pregiudiziali del Tribunale di Brno e i rinvii pregiudiziali del Tribunale di Firenze – 4. Sulla prima questione pregiudiziale – 4.1. La risposta della Corte in

prospettiva: il nuovo regolamento procedure e il riesame periodico della sicurezza del Paese di origine – 5. Sulla seconda questione pregiudiziale – 5.1. La risposta della Corte in prospettiva: il nuovo regolamento procedure e la possibilità di designare un Paese come sicuro con eccezioni per parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili – 5.2. Ripercussioni nell'ordinamento italiano della risposta della Corte al secondo quesito pregiudiziale ed estensione delle motivazioni della sentenza al caso in cui la designazione avvenga con esclusione di determinate categorie di persone – 5.2.1. L'impugnazione in Cassazione dell'ordinanza di non convalida del trattenimento del Tribunale di Roma: l'ulteriore rischio di sovrapposizione tra il giudice degli Ermellini e la Corte di giustizia in tema di Paesi sicuri – 6. Sulla terza questione pregiudiziale – 6.1. Ripercussioni nell'ordinamento italiano del dovere del giudice di sindacare, anche d'ufficio, le condizioni sostanziali per la designazione di un Paese come di origine sicuro – 6.1.1. Il secondo quesito pregiudiziale del Tribunale di Bologna alla Corte di giustizia: i dubbi sul potere-dovere del giudice di disapplicare disposizioni nazionali che contrastino con il diritto dell'Unione – 7. Considerazioni conclusive

1. Introduzione

Il presente contributo intende offrire un'analisi della **sentenza della Corte di giustizia, Grande Sezione, del 4 ottobre 2024, nella causa C-406/22[2]**, emessa a seguito di un rinvio pregiudiziale presentato dal Tribunale regionale di Brno (Repubblica Ceca). La pronuncia riguarda l'interpretazione dell'art. 46, par. 3, della direttiva procedure**[3]**, letto in combinato disposto con l'art. 47 della Carta**[4]**, e di alcune disposizioni della stessa direttiva riguardanti il concetto di Paese di origine sicuro e la designazione nazionale dei Paesi di origine sicura**[5]**.

Nelle pagine che seguono, la decisione della Corte verrà osservata sia da una prospettiva "interna" che da una di diritto dell'Unione europea.

Quanto alla prima, a fronte delle importanti (e immediate) ripercussioni, politiche e giuridiche, che la pronuncia della Corte sta avendo nell'ordinamento italiano, lo scritto vuole offrire una panoramica di come le questioni affrontate nella causa C-406/22 abbiano impattato l'attuale sistema nazionale. Pochi giorni dopo l'adozione della sentenza del 4 ottobre, infatti, alcuni Tribunali, preso atto della stessa, sia in fase di convalida del trattenimento di richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicura**[6]** che trovandosi a decidere sulla sospensione di provvedimenti di rigetto delle domande di asilo presentate da richiedenti cittadini degli stessi

Paesi[7], procedevano a disapplicare il D.M. del 7 maggio 2024 di aggiornamento della lista di Paesi di origine sicura per contrarietà con la normativa dell'Unione, così come interpretata dalla Corte[8].

A fronte di tali decisioni, in particolare di quella del Tribunale di Roma avente ad oggetto la mancata convalida del trattenimento di richiedenti asilo presso i centri di detenzione in Albania [9], il governo italiano, il 23 ottobre 2024, pubblicava un Decreto-legge il cui art. 1, sostituendo il testo dell'art. 2 bis, co 1, d. lgs. 25/2008, di fatto abrogava implicitamente il D.M. Paesi sicuri[10]. Per ammissione dello stesso Ministro per la Giustizia, la necessità di approvare tale Decreto-legge «nasce[va] da una sentenza della Corte di giustizia che è molto complessa e articolata e che molto probabilmente [...] non è stata [...] ben compresa o bene letta»[11]. Per altro, sempre nel contesto della medesima conferenza stampa del Consiglio dei ministri, il Ministro degli Interni sosteneva che tale Decreto-legge intende «anticipare, come dice la stessa Corte europea di giustizia, l'entrata in vigore di un sistema [...]. [Infatti] dal 2026 giugno entra in vigore il nuovo regolamento [...] procedure che prevederà, addirittura, la individuazione dei Paesi sicuri con esclusivo riferimento alle condizioni percentuali statistiche di approvazione delle domande di protezione internazionale a livello europeo, attestandole sotto il limite del 20%»[12].

Da una prospettiva di diritto dell'Unione europea, dunque, la sentenza verrà analizzata anche alla luce delle disposizioni del futuro regolamento procedure 2024/1348, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 22 maggio 2024, la cui applicazione decorrerà a partire dal 12 giugno 2026[13]. Ciò permetterà di comprendere meglio come, effettivamente, il sistema di designazione dei Paesi di origine sicura cambierà e se i principi affermati dalla Corte con la sentenza in esame sopravviveranno al nuovo regolamento.

2. Procedimento principale e quesiti pregiudiziali

La domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia veniva presentata, dal Tribunale di Brno, nell'ambito di un procedimento tra un cittadino moldavo (CV, ricorrente) e il Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca (convenuto), in merito al rigetto della domanda di protezione internazionale del primo[14].

Precisamente, a sostegno di tale domanda, CV aveva addotto di esser stato minacciato, nel suo Paese di origine, da alcuni individui che le autorità di polizia non sarebbero state in grado di identificare e dichiarava, per giunta, di non voler tornare nella sua regione d'origine a causa

dell'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa.

In prima istanza, tuttavia, il Ministero dell'Interno rigettava la domanda di protezione internazionale di CV per manifesta infondatezza in quanto il richiedente asilo proveniva da Paese di origine sicuro. Infatti, secondo l'elenco nazionale, la Moldavia, fatta eccezione della Transnistria, rientrava tra i Paesi terzi che la Repubblica Ceca considera(va) di origine sicura. In particolare, il Ministero sosteneva che CV non fosse riuscito a dimostrare che la presunzione di sicurezza non si applicava al suo caso specifico, così come previsto, per altro, dall'art. 36, par. 1, della direttiva procedure come recepito dall'art. 16, par. 2 e par. 3, della legge nazionale sull'asilo nella versione applicabile alla controversia**[15]**.

Il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza veniva impugnato dal richiedente asilo davanti al giudice competente. I motivi alla base del ricorso riprendevano gli elementi formulati, in prima istanza, a sostegno della domanda di protezione internazionale; precisamente, CV sosteneva che, mentre il Ministero dell'Interno era tenuto a prendere in considerazione tutte le informazioni pertinenti e a valutare la sua domanda in modo globale, manteneva, invece, come unico fattore determinante il fatto che il richiedente era originario della Moldavia.

Depositato il ricorso, il Tribunale regionale di Brno, l'8 maggio 2022, su domanda di parte, ne riconosceva efficacia sospensiva. Per vero, ai sensi dell'art. 46, par. 6, lett. a), della direttiva procedure – così come recepito nell'ordinamento della Repubblica Ceca**[16]** – qualora sia stata adottata una decisione come quella nel caso di specie, il ricorso non produce un effetto sospensivo automatico della decisione impugnata ma sarà il giudice a decidere se autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro in attesa dell'esito del ricorso.

Tra le motivazioni per cui il Tribunale regionale decideva di accordare tale sospensiva, il giudice richiamava il fatto che, il 28 aprile 2022, la Moldavia, a causa dell'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, aveva deciso di prorogare l'esercizio del suo diritto di deroga agli obblighi derivanti dalla CEDU, ai sensi dell'art. 15 di tale Convenzione. Tale proroga era già stata invocata, il 25 febbraio 2022, a causa della crisi energetica che il Paese stava attraversando.

Poiché la domanda di protezione internazionale di CV era stata respinta tenendo conto, tra l'altro, del fatto che la Repubblica Ceca aveva designato la Moldavia, ad eccezione della Transnistria, come Paese di origine sicuro, il Tribunale di Brno decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte diverse questioni pregiudiziali.

In primo luogo, il giudice chiedeva alla Corte se il criterio per la designazione di un Paese di origine sicuro di cui all'allegato I, lett. b), di tale direttiva[17] dovesse essere interpretato nel senso che, se un Paese terzo deroga agli obblighi previsti dalla CEDU in caso di stato di emergenza – ai sensi dell'art. 15 di tale Convenzione – non soddisfa più tale criterio per essere designato come Paese di origine sicuro.

Secondariamente, il Tribunale di Brno chiedeva se gli artt. 36 e 37 della direttiva procedure dovessero essere interpretati nel senso che (*i*) ostano a che uno Stato membro designi solo una parte di Paese come di origine sicuro – prevedendo, quindi, specifiche eccezioni territoriali in cui non si applica la presunzione di sicurezza – e nel senso che (*ii*) se uno Stato membro prevede tale designazione "selettiva", il Paese terzo non possa essere considerato, nel suo complesso, un Paese di origine sicuro ai fini della direttiva.

In subordine, nel caso in cui una delle prime due questioni pregiudiziali fosse stata risolta in senso affermativo, il giudice del rinvio chiedeva alla Corte se l'art. 46, par. 3, della direttiva procedure, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta, dovesse essere interpretato nel senso che l'organo giurisdizionale investito di un ricorso avverso una decisione di manifesta infondatezza di una domanda emessa nell'ambito del procedimento di cui all'art. 31, par. 8, lett. b), della direttiva[18], debba prendere in considerazione d'ufficio (quindi anche in assenza di domanda di parte) del contrasto tra la designazione di un Paese come di origine sicuro e il diritto dell'Unione per i motivi summenzionati.

3. La parziale sovrapposizione tra il rinvio pregiudiziali del Tribunale di Brno e i rinvii pregiudiziali del Tribunale di Firenze

Per fornire un quadro completo della vicenda, prima di passare all'analisi della pronuncia della Corte resa sui quesiti di cui si è appena fatto cenno, si vuole dar conto di altri due rinvii presentati, più di recente, dal Tribunale ordinario di Firenze e riguardanti l'interpretazione degli artt. 36, 37 e 46 della direttiva procedure[19]. Precisamente, il giudice di Firenze, interrogava la Corte sull'interpretazione di tali disposizioni al fine di comprendere se queste ostassero o meno a che uno Stato membro designi un Paese come di origine sicuro con esclusione (non tanto di determinate parti di territorio – questione oggetto del secondo quesito del rinvio di Brno ma) di

categorie di persone, nei confronti delle quali non si applica la presunzione di sicurezza.

Le domande di pronuncia pregiudiziale, proposte con ordinanza del 31 maggio 2024, scaturivano da due procedimenti di impugnazione di provvedimenti per manifesta infondatezza adottati, in prima istanza, dalla competente Commissione territoriale per provenienza dei richiedenti asilo da Paesi di origine sicura. Precisamente, si trattava di domande di protezione internazionale presentate da un cittadino ivoriano e da un cittadino nigeriano. Il Tribunale di Firenze, dovendo decidere in via cautelare sull'istanza di sospensiva presentata dal richiedente ai sensi dell'art. 35-bis, comma 4, d. lgs. 25/2008, riteneva questione pregiudiziale la valutazione della legittimità del presupposto della procedura accelerata[20], ovvero dell'inclusione della Costa d'Avorio e della Nigeria nella lista dei Paesi di origine sicuri adottata dall'Italia.

La scelta del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia si rendeva necessaria poiché la questione aveva a che vedere con quanto previsto dall'art. 2 bis, comma 2, del d. lgs. 25/2008 il quale dispone(va)[21] che «la designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone». A proposito dell'indicazione di un Paese sicuro con esclusione di categorie di persone, mentre il D.M. del 17 marzo 2023 (in vigore alla data di adozione del provvedimento di rigetto della Commissione territoriale) genericamente designava la Costa D'Avorio e la Nigeria come Paesi di origine sicura e specificava che la situazione del richiedente doveva essere valutata alla luce delle informazioni contenute nelle Schede Paese[22], quest'ultime escludevano nove categorie di persone dall'applicazione della presunzione di sicurezza per la Nigeria[23] e otto per la Costa d'Avorio[24]. Benché siffatte eccezioni non fossero espressamente indicate nel D.M. ma solo nelle Schede Paese, secondo il Collegio di Firenze per queste categorie di persone non avrebbe dovuto operare la presunzione di sicurezza[25].

Così, se effettivamente, nell'attuazione di quanto previsto dall'art. 2 bis, comma 2, del d. lgs. 25/2008, il Ministero intendeva escludere tali categorie dalla presunzione di sicurezza, e constatato che la direttiva procedure non ammette esplicitamente tale facoltà[26], al giudice si poneva una questione concernente, in primo luogo, la possibilità per uno Stato membro di designare un Paese come sicuro con l'esclusione di determinate categorie di persone. In subordine, qualora il silenzio della direttiva procedure dovesse esser interpretato nel senso che ad uno Stato membro è concesso indicare uno Stato terzo come sicuro con l'esclusione di determinate persone, all'autorità giurisdizionale si presentava un'ulteriore questione riguardante, invece, il "perimetro soggettivo" da considerare per valutare il rispetto dei criteri di designazione di un Paese di origine sicuro, ovvero «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»[27].

Come si avrà modo di vedere meglio nel prosieguo, l'impianto motivazionale della sentenza resa dalla Corte di giustizia nella causa C-406/22, specificamente nella parte in cui risponde al secondo quesito pregiudiziale riguardante la designazione selettiva di un Paese quale sicuro per parti di territorio (*infra* par. 5), si ritiene sia estensibile all'ipotesi in cui la designazione del Paese come sicuro avvenga con esclusioni per determinate categorie di persone – per quanto, evidentemente, l'ultima parola spetterà alla Corte di giustizia, a valle di un procedimento di difficile vaticinio, non essendosi ancora tenuta udienza dibattimentale né essendosi ancora pronunciato l'Avvocato generale.

Inoltre, sul tema relativo all'esclusione della sicurezza di un Paese di origine sicuro per gruppi minoritari di persone ivi presenti è stato, ancor più recentemente, proposto dal Tribunale di Bologna un ulteriore rinvio ai giudici lussemburghesi riguardante non tanto la possibilità dello Stato membro di procedere a una designazione di sicurezza selettiva, in senso soggettivo, di uno Stato terzo quanto, piuttosto, la possibilità che uno Stato membro indichi come sicuro *tout court* un Paese terzo anche se, di fatto, si accerti la presenza in questo di forme generalizzate e costanti di persecuzione e rischi di danno grave nei confronti di gruppi minoritari ivi presenti[28].

4. Sulla prima questione pregiudiziale

La direttiva procedure definisce uno Stato terzo come "sicuro" se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non vi sono persecuzioni, né alcun rischio reale di danno grave[29], secondo le definizioni che vengono date dalla direttiva c.d. qualifiche[30].

Per effettuare la valutazione di sicurezza di un determinato Stato terzo, la direttiva offre, poi, alcuni parametri utili alle autorità competenti alla designazione; quest'ultime, invero, devono tener conto, tra l'altro, della misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni e il danno grave mediante *a)* le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del Paese e il modo in cui sono applicate, *b)* il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella CEDU o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici 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 e *d)* un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà**[31]**.

Ciò premesso, il primo quesito pregiudiziale nella causa C-406/22 riguarda l'interpretazione del criterio *sub b)* nel caso in cui uno Stato membro (*i.e.* la Repubblica Ceca) designi un Paese terzo (*i.e.* la Moldavia) come sicuro pur avendo quest'ultimo derogato agli obblighi previsti dalla CEDU ai sensi dell'art. 15 della stessa Convenzione.

La Corte di giustizia, rispondendo al quesito, dichiara che non si può ritenere che un Paese terzo cessi di soddisfare i criteri che gli consentono di essere designato come Paese di origine sicuro, ai sensi dell'art. 37 della direttiva 2013/32, per il solo fatto di aver invocato il diritto di deroga previsto dall'art.15 della CEDU**[32]**. Tuttavia, afferma la Corte, una siffatta invocazione *deve* indurre le autorità competenti dello Stato membro che ha designato il Paese terzo interessato come Paese di origine sicuro (ovverosia le autorità della Repubblica Ceca) a valutare se, tenuto conto delle condizioni di attuazione di tale diritto di deroga (*ex* art. 15 della CEDU), sussistano motivi per *mantenere* tale designazione**[33]**.

L'onere imposto alle autorità nazionali di rivalutare la sicurezza del Paese di origine sicuro – tenuto conto del fatto che la Moldavia ha usufruito della possibilità concessa dall'art. 15 della CEDU – deriverebbe, per altro, da quanto statuito dall'art. 37, par. 2, della direttiva 2013/32 che impone agli Stati membri di *esaminare regolarmente* la situazione nei Paesi terzi designati come Paesi di origine sicuri. Con tale disposizione, invero, il legislatore dell'Unione ha inteso obbligare gli Stati membri a tenere conto del fatto che le circostanze che stanno alla base della designazione di un Paese come di origine sicuro sono, per loro stessa natura, soggette a variazioni**[34]**.

4.1. La risposta della Corte in prospettiva: il nuovo regolamento procedure e il riesame periodico della sicurezza del Paese di origine

Come già anticipato *supra,* a partire dal 12 giugno 2026 troverà applicazione il regolamento 2024/1348 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva procedure attualmente vigente. Il nuovo strumento introduce, tra le altre, disposizioni in tema di Paesi di origine sicura che modificano, almeno parzialmente, l'attuale assetto. Invero, al fine di superare alcune divergenze tra gli elenchi nazionali dei Paesi sicuri, «contribuendo altresì a scoraggiare i movimenti secondari dei richiedenti protezione

internazionale»[35], il regolamento procedure prevede la possibilità di designare Paesi di origine sicuri a livello di Unione europea[36]. Agli Stati membri, tuttavia, è data facoltà di mantenere in vigore o introdurre una normativa che, ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale, consenta di designare a livello nazionale Paesi di origine sicuri diversi da quelli designati a livello unionale[37].

Per quel che qui interessa, e per comprendere come inciderà il regolamento su quanto statuito dalla Corte in risposta al primo quesito pregiudiziale, né gli Stati membri, né la Commissione saranno tenuti a riesaminare *periodicamente* la situazione nei Paesi terzi designati Paesi di origine sicura[38]. Tale onere, invero, viene richiamato solo a proposito della procedura di sospensione dei Paesi di origine sicuri a livello di Unione[39].

Questa modifica avrà ripercussioni non di poco conto relativamente all'ampiezza del sindacato del giudice sull'atto che indicherà, a livello nazionale o dell'UE, i Paesi di origine sicura. Per vero, oggi, è anche sulla base dell'onere imposto agli Stati membri di riesaminare periodicamente la situazione nei Paesi di origine sicura che i giudici nazionali possono verificare la conformità dell'atto nazionale di designazione di tali Paesi alla normativa dell'Unione e nazionale. «L'obbligo di aggiornamento [periodico] grava, ovviamente, sugli organi ministeriali competenti a formare l'elenco ma (in ragione delle conseguenze che l'inserimento di un Paese nella lista produce sui diritti procedurali dei richiedenti) è necessario *anche* un presidio giurisdizionale che ne assicuri il rispetto nelle ipotesi in cui tale obbligo non sia stato adempiuto»[40].

Un domani che tale onere sarà imposto ma non sarà più richiesto che avvenga con cadenza regolare, si amplierà il margine di discrezionalità lasciato in capo alle autorità nazionali e alla Commissione europea (qualora sia adottata una lista a livello di Unione) relativamente all'esatta periodicità in cui andrebbe operato l'aggiornamento. Ciò, per altro, favorirebbe l'interpretazione secondo cui si può «non aggiornare [...] la valutazione sino a che non emergano dalle [...] fonti autorevoli di C.O.I. (*Country Origin Information*), dati e situazioni nuove che la stessa P.A. consideri rilevanti per aggiornare/modificare la valutazione di sicurezza del Paese inserito nella lista ed eventualmente escluderlo [...]»[41].Tale valutazione di rilevanza delle C.O.I. – che determinerebbe la necessità di revisione del giudizio di sicurezza del Paese – sarebbe riservata, secondo tale interpretazione, alla discrezionalità amministrativa, per cui, se non emergono fatti che per la P.A. siano rilevanti ai fini di cui sopra, il mancato aggiornamento non rappresenterebbe una violazione delle disposizioni del futuro regolamento procedure.

5. Sulla seconda questione pregiudiziale

La seconda questione pregiudiziale verteva, invece, sull'interpretazione dell'art. 37 della direttiva procedure per comprendere se esso impedisce o meno l'indicazione di un Paese terzo come sicuro con esclusione di parte del territorio di questo.

Brevemente, considerata la formulazione (par. 66), il contesto (par. 67-71), la genesi (par. 72-76) e gli obbiettivi perseguiti (par. 77-82) dall'art. 37, la Corte ha interpretato tale disposizione nel senso che essa osta a che un Paese terzo sia designato come di origine sicuro qualora talune parti del suo territorio non soddisfino le condizioni materiali, di cui all'allegato I della direttiva procedure, per tale designazione**[42]**.

Secondo i giudici lussemburghesi, l'art. 37, per come formulato, fa riferimento «a più riprese, ai termini "paese" e "paesi terzi" senza indicare che, ai fini di siffatta designazione, tali termini possano essere intesi come riguardanti solo una parte del territorio del paese terzo considerato» **[43]**.

Se si guarda, poi, al contesto entro cui tale diposizione si innesta, anzitutto, l'art. 37 è da leggersi in combinato disposto con l'Allegato I (a cui lo stesso rimanda) che, in nessuna sua parte, rimanda alla possibilità che gli Stati membri designino un Paese di origine sicuro con esclusioni territoriali. Al contrario, ai sensi dell'Allegato, l'indicazione di un Paese terzo quale sicuro dipende dalla possibilità di dimostrare che non vi sono *generalmente e costantemente* (ovvero, in tutto il territorio del Paese terzo considerato)**[44]** persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95, 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**[45]**. In secondo luogo, dato che l'applicazione del concetto di Paese di origine sicuro consente di derogare a taluni diritti procedurali garantiti dalla direttiva 2013/32/UE ai richiedenti**[46]** e di limitare il diritto ad un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 47 della Carta**[47]**, non è possibile estendere l'ambito di applicazione di tale regime (riconoscendo che lo stesso si applica anche alla designazione di Paesi di origine sicura con esclusioni di parti di territorio). Invero, «riconoscere una facoltà del genere violerebbe l'interpretazione restrittiva di cui devono essere oggetto le disposizioni aventi carattere di deroga»**[48]**.

Anche la genesi dell'art. 37 porterebbe ad escludere un'interpretazione dell'art. 37 nel senso che quest'ultimo consente di designare Paesi di origine sicura con esclusioni territoriali. Per vero, al contrario del precedente art. 30 della direttiva procedure del 2005,[49] l'attuale art. 37 non consente esplicitamente la possibilità di designare un Paese come sicuro limitatamente a porzioni di territorio. Per altro, l'intenzione si sopprimere tale facoltà risulta sia dal testo della proposta di direttiva avanzata dalla nel 2009[50], sia dalla spiegazione dettagliata di tale proposta che la Commissione, al tempo, aveva fornito al Consiglio dell'Unione europea[51].

Infine, anche gli obbiettivi perseguiti dalla direttiva 2013/32 ostano ad una tale interpretazione. Precisamente, nel bilanciamento tra lo svolgimento di un esame adeguato e completo e un accesso effettivo del richiedente ai principi fondamentali e alle garanzie previste dalla direttiva [52] e la possibilità di accelerare la procedura in circostanze per le quali una domanda potrebbe essere infondata, il legislatore ha fatto una precisa scelta, ovverosia «privilegiare un esame esaustivo delle domande di protezione internazionale presentate da richiedenti il cui paese d'origine non soddisfa, per tutto il suo territorio, le condizioni sostanziali di cui all'allegato I di detta direttiva»[53].

5.1. La risposta della Corte in prospettiva: il nuovo regolamento procedure e la possibilità di designare un Paese come sicuro con eccezioni per parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili

La pronuncia della Corte sulla seconda questione pregiudiziale avrà, sfortunatamente, vita breve. Infatti, mentre l'attuale direttiva procedure, al contrario della precedente del 2005[54], non consente esplicitamente (ma nemmeno implicitamente, possiamo affermare oggi, dopo la sentenza della Corte di cui si tratta) la possibilità di designare un Paese come sicuro limitatamente a porzioni di territorio o con riferimento a gruppi particolari di persone, tale facoltà è (nuovamente) ammessa dal nuovo regolamento procedure. Ai sensi dell'art. 61, par. 2, sarà possibile, infatti, indicare un Paese terzo come sicuro, sia a livello dell'Unione che nazionale, con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili[55].

Ed invero, mentre la direttiva procedure, per definire un Paese come sicuro richiede che non vi siano *generalmente e costantemente* persecuzioni né alcun rischio di danno grave[56], i due avverbi mancano nel testo del nuovo atto[57]. Tale mancanza è strettamente connessa alla possibilità, data dal regolamento, di effettuare una designazione selettiva. Ed infatti, nel silenzio dell'attuale direttiva, è proprio all'inciso *generalmente e costantemente* che la Corte ha fatto

riferimento per sostenere l'interpretazione secondo cui, oggi, una designazione parziale non è possibile: un'indicazione selettiva della sicurezza del Paese non sarebbe concepibile proprio per la difficoltà di considerare sicuro, in via generale e costante, uno Stato che non offra protezione a una parte della propria popolazione o su parte del proprio territorio**[58]**.

A proposito della differenza tra quanto previsto dalla direttiva procedure e dal futuro regolamento, la Corte, inoltre, precisa che è prerogativa del legislatore dell'Unione riconsiderare tale scelta di "designazione selettiva" del Paese di origine sicuro. Ciò, infatti, può avvenire effettuando un nuovo bilanciamento tra l'accelerazione delle domande di protezione internazionale verosimilmente infondate e il dover, comunque, assicurare un esame adeguato ed esaustivo della domanda e un accesso effettivo del richiedente alle garanzie e ai principi fondamentali previsti dalla direttiva**[59]**.

Tuttavia, e questo è un punto rilevante della pronuncia, tale scelta deve comunque, secondo la Corte, rispettare «le prescrizioni derivanti in particolare dalla Convenzione di Ginevra e dalla Carta»**[60]**. Così, una volta che troverà applicazione il regolamento procedure, i giudici del Kirchberg sembrerebbero volersi garantire la possibilità di valutare se il "nuovo bilanciamento" effettuato dal legislatore dell'Unione sia conforme o meno ai principi sottesi alla Convenzione di Ginevra e alla Carta.

5.2. Ripercussioni nell'ordinamento italiano della risposta della Corte al secondo quesito pregiudiziale ed estensione delle motivazioni della sentenza al caso in cui la designazione avvenga con esclusione di determinate categorie di persone

Rispondendo alla seconda questione, la Corte di giustizia dichiara che «l'articolo 37 della direttiva 2013/32 deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un Paese terzo sia designato come Paese di origine sicuro qualora talune parti del suo territorio non soddisfino le condizioni materiali per tale designazione di cui all'allegato I di detta direttiva»**[61]**.

Come ben noto, il principio di diritto contenuto nella decisione non vincola solo il giudice del rinvio, ma s'impone con effetto *erga omnes,* nel senso che le disposizioni in causa devono essere da chiunque interpretate e applicate così come indicato dalla Corte di giustizia. Segnatamente, nel caso in cui, da tale decisione, risulti l'incompatibilità di una legislazione nazionale con il diritto dell'Unione, lo Stato membro interessato ha gli stessi obblighi di quelli risultanti a seguito

di una sentenza che ne accerti l'inadempimento, e deve, quindi, prendere tutte le misure necessarie a conformare il proprio ordinamento alla decisione[62].

In tal senso, poche settimane dopo la pronuncia della Corte, con Decreto-legge del 23 ottobre 2024, il governo italiano, richiamando la sentenza nella causa C-406/22, ha approvato un Decreto-legge il cui l'art. 1 prevede che «all'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono apportate le seguenti modificazioni: [...] b) al comma 2, secondo periodo, le parole "di parti del territorio o" sono soppresse»[63].

Rimane, quindi, oggi possibile, ai sensi dell'emendato art. 2 bis, comma 2, del d. lgs. 25/2008, designare un Paese di origine sicuro con l'eccezione di *categorie di persone*.

D'altro canto, differentemente da quanto recepito dal governo, l'impianto motivazionale della pronuncia della Corte in relazione al secondo quesito ben potrebbe applicarsi anche all'ipotesi in cui uno Stato membro designi un Paese come sicuro con esclusione per determinate categorie di persone. In altre parole, l'interpretazione dell'art. 37 della direttiva procedure data dalla Corte con la sentenza oggetto di questo commento si ritiene precluda ad uno Stato membro di mantenere in vigore una normativa nazionale, come quella italiana, che consente di dichiarare un Paese come di origine sicuro con l'eccezione di (parti di territorio e) categorie soggettive.

A tal proposito, come anticipato (*supra* par. 3), pendono attualmente due rinvii pregiudiziali proposti dal Tribunale di Firenze e riguardanti, per l'appunto, l'indicazione, da parte di uno Stato membro, di un Paese terzo come sicuro con l'eccezione di categorie di persone. Dato che la risposta alle questioni pregiudiziali proposte dal Tribunale di Firenze può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza nel caso C-406/22, è astrattamente ipotizzabile che i giudici del Kirchberg si pronuncino con un'ordinanza ai sensi dell'art. 99 del regolamento di procedura[64]; d'altro canto, non è sicuro che tale scenario si materializzi data la delicatezza (politica) della questione[65].

Ad ogni modo, in attesa che la Corte prenda una decisione sui rinvii fiorentini, e prima che il governo emanasse il suddetto Decreto-legge, alcuni giudici italiani chiamati a pronunciarsi sulla richiesta di convalida del provvedimento di trattenimento emesso ai sensi dell'art. 6 bis del d. lgs. n. 142/2015[66] hanno, per l'appunto, ritenuto «che gli stessi principi [affermati nella sentenza del 4 ottobre 2024 in relazione all'esclusione territoriale] – in considerazione della identità di ratio – inducono ad escludere che possa designarsi un Paese sicuro con esclusione di categorie di persone che sarebbero comunque a rischio persecuzioni o trattamenti inumani e degradanti [...]»

[67].

Ed invero, pochi giorni dopo la sentenza resa nella causa C-406/22, taluni Tribunali – considerato che certe categorie di persone erano escluse dalla presunzione di sicurezza che si applicava a determinati Paesi di origine sicura (*i.e.* Tunisia ed Egitto), e preso atto anche di quanto sostenuto dalla Corte in risposta al terzo quesito pregiudiziale**[68]** – dichiaravano il venire meno di una delle condizioni che giustificava l'applicazione della procedura accelerata di frontiera che costituiva, a sua volta, presupposto del provvedimento di trattenimento del richiedente asilo.

La medesima argomentazione veniva seguita dal Tribunale di Catania relativamente alla richiesta di sospensiva del provvedimento di rigetto adottato, in prima istanza, dalla competente Commissione territoriale**[69]**. Quest'ultima, decidendo in applicazione della procedura accelerata trattandosi di un richiedente proveniente dal Bangladesh (Paese designato di origine sicura)**[70]**, non accoglieva la domanda di protezione internazionale del ricorrente per manifesta infondatezza.

Il giudice, *in primis*, analizzava la concreta designazione del Bangladesh quale Paese sicuro ai sensi del D.M. del 7 maggio 2024, tenendo conto, tra le altre, che la Scheda Paese «conclude[va] la valutazione della situazione del Bangladesh individuando sette gruppi di persone a rischio, per i quali quindi non può operare la presunzione di sicurezza». Se, sosteneva il Tribunale di Catania, «è ben vero che la Corte [di giustizia] si è pronunciata solo sulle eccezioni territoriali e non quelle per categorie soggettive [...] va tuttavia osservato che la *ratio* della Corte [...] per affermare l'incompatibilità delle eccezioni territoriali con la Direttiva procedure, può essere estesa anche alle eccezioni riguardanti le categorie soggettive».

Anche alla luce di ciò, il giudice riteneva che la designazione del Bangladesh come Paese di origine sicuro fosse in contrasto con il diritto dell'Unione europea, così come interpretato dalla Corte di giustizia. Conseguentemente, procedeva a disapplicare il D.M. Paesi sicuri nella parte in cui designava il Paese in questione come di origine sicuro per contrarietà con il diritto dell'UE così facendo venir meno, a sua volta, il presupposto della procedura accelerata. Venendo a mancare il presupposto di applicazione della procedura accelerata, la proposizione del ricorso avverso la decisione assunta dalla Commissione in prima istanza sospendeva l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato**[71]**.

In ogni caso, anche volendo aderire alla tesi (sostenuta dal governo italiano) secondo la quale le argomentazioni della Corte di giustizia in materia di esclusione territoriale non possano

estendersi anche alle eccezioni riguardanti le categorie soggettive, è comunque fatto salvo l'obbligo del giudice nazionale – nell'ambito dell'esame completo ed *ex nunc* richiesto dall'art. 46, par. 3, della direttiva procedure – di sollevare un'inosservanza delle *condizioni sostanziali* (enunciate all'Allegato I di tale direttiva) della designazione di un Paese come sicuro, anche se tale inosservanza non è espressamente dedotta a sostegno del ricorso**[72]**. Dato che l'Allegato I della direttiva prevede che un Paese possa essere considerato come sicuro se si può dimostrare che «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», tra le *condizioni sostanziali* di cui il giudice deve valutare l'osservanza rientra, certamente, anche quella relativa alla sicurezza *tout court* del Paese designato di origine sicuro.

A proposito dell'indicazione di un Paese sicuro ove, tuttavia, di fatto sono documentate forme generalizzate e costanti di persecuzione e rischi di danno grave nei confronti di gruppi minoritari presenti nel Paese terzo, il giudice potrà, quindi, pervenire a disapplicazione dell'art. 2, co. 1, d. lgs. 25/2008 – come modificato dal Decreto-legge n. 158/2024 – in quanto contrastante con il diritto dell'Unione, anche se tale disposizione indica una serie di Paesi terzi come sicuri *tout court***[73]**. Per vero data la risposta della Corte alla terza questione pregiudiziale (si veda *infra* par. 6) rimarrebbe comunque un dovere di sindacato sul rispetto dei criteri della direttiva.

In tema è stato recentemente sollevato un rinvio alla Corte di giustizia, proposto con ordinanza assunta in camera di consiglio il 25 ottobre 2024 dalla Sezione specializzata del Tribunale di Bologna**[74]**. Mentre la prima questione oggetto del rinvio verrà subito trattata in quanto connessa alla esclusione della sicurezza di un Paese di origine sicuro per gruppi minoritari ivi presenti, la seconda verrà esaminata successivamente (*infra* par. 6.1.1) in quanto concernente il potere-dovere di disapplicazione del giudice nazionale di un atto nazionale in contrasto con le disposizioni di diritto dell'UE.

In rinvio bolognese è stato esperito dal giudice nazionale in vigenza del Decreto-legge del 23 ottobre 2024, il quale, come appena detto, modificando l'art. 2 bis, comma 1, d. lgs. 25/2008, designa 19 Paesi di origine sicura senza previsione di cause di esclusioni personali (che, tuttavia, rimangono astrattamente possibili visto quanto disposto dall'art. 2 bis, comma 2, ultimo periodo, d. lgs. 25/2008).

La prima questione sottoposta alla Corte di giustizia, perciò, non concerne la «legittimità o meno della previsione di cause di esclusione personali, questione non rilevante nella presente controversia alla luce della nuova designazione che non contempla eccezioni, e per cui già

pendono in ogni caso avanti alla Corte di giustizia due rinvii pregiudiziali proposti dal Tribunale di Firenze [...]»[75]. Il primo quesito oggetto del rinvio riguarda, invece, la possibilità che uno Stato membro designi un Paese terzo come sicuro in presenza di forme *generalizzate e costanti* di persecuzione e rischi di danno grave nei confronti di gruppi minoritari presenti in quel Paese. In altre parole, la questione attiene alla individuazione della condizioni sostanziali che hanno consentito la designazione del Paese di provenienza del richiedente asilo come di origine sicuro; segnatamente, il giudice a quo chiede alla Corte se gli art. 36, 37 e 46 della direttiva procedure debbano essere interpretati nel senso che non ammettono la designazione di Paesi di origine sicura laddove vi siano persecuzioni e pericoli di danno grave diretti *in modo sistematico e generalizzato* nei confronti di presone appartenenti a specifici gruppi sociali[76].

5.2.1. L'impugnazione in Cassazione dell'ordinanza di non convalida del trattenimento del Tribunale di Roma: l'ulteriore rischio di sovrapposizione tra il giudice degli Ermellini e la Corte di giustizia in tema di Paesi sicuri

Con ricorso depositato il 21 ottobre 2024, il Ministero dell'Interno ha impugnato in Corte di Cassazione l'ordinanza di non convalida del provvedimento di trattenimento in Albania emessa dal Tribunale di Roma r.g. 42256[77].

Ai fini che ci riguardano interessa, in particolar modo, il primo motivo di ricorso con il quale si chiede alla Suprema Corte di cassare l'ordinanza per violazione e falsa applicazione, tra le altre, [78] della sentenza del 4 ottobre della Corte di giustizia, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.

Brevemente, secondo l'avvocatura di Stato, l'ordinanza di non convalida del trattenimento deve essere cassata per aver affermato un errato principio di diritto, secondo cui non può essere disposto il trattenimento del richiedente asilo proveniente da Paese di origine sicuro per il quale sono previste eccezioni per determinate categorie di persone. Segnatamente, «nella sentenza del 4 ottobre non vi è [...] alcun riferimento alla possibilità degli Stati di precisare, nelle schede allegate ai decreti di designazione dei Paesi di origine sicura, informazioni aggiuntive relative ad alcune categorie di soggetti, rispetto alle quali sussistono criticità nel rispetto dei diritti, senza che questo implichi l'esistenza di eccezioni territoriali».

In tal guisa, di fatto, si chiede alla Corte di Cassazione di interpretare la sentenza della Corte di giustizia, nel senso di specificare se le motivazioni che fondano il principio affermato in risposta al secondo quesito pregiudiziale possano o meno applicarsi anche al caso in cui uno Stato membro designi un Paese di origine sicuro con esclusioni soggettive.

Per altro, su questa precisa questione, come precisato *supra* (par. 3), sono attualmente pendenti due rinvii pregiudiziali, nelle cause C-388/24 e C-389/24, proposti dal Tribunale di Firenze. Quest'ultimo, con ordinanze del 15 maggio 2024, chiedeva alla Corte di giustizia se gli artt. 36, 37 e 46 della direttiva procedure dovessero essere interpretati nel senso che ammettono la possibilità per uno Stato membro di designare un Paese come sicuro con l'esclusione di determinate categorie di persone. In subordine, qualora ciò sia possibile, all'autorità giurisdizionale si presentava un'ulteriore questione riguardante, invece, «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»**[79]**.

È rilevante mettere in luce tale passaggio del ricorso in quanto rischia di rappresentare un'ulteriore potenziale sovrapposizione tra Cassazione e Corte di giustizia in materia di Paesi sicuri. Come già fatto notare altrove**[80]**, la prima è già stata interpellata, il 1° luglio 2024, dal Tribunale di Roma, con rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 360 c.p.c., sulla possibilità o meno del giudice ordinario di valutare,

sulla base di informazioni sui Paesi di origine (COI) aggiornate al momento della decisione, «se il Paese incluso nell'elenco dei "Paesi di origine sicuri" sia effettivamente tale alla luce della normativa europea e nazionale vigente in materia». Eppure, una questione simile, ma non identica, risultava esser già stata presentata alla Corte di giustizia con il terzo quesito pregiudiziale nella causa oggetto di commento; e, come si vedrà meglio subito *infra,* con la sentenza del 4 ottobre 2024, i giudici del Kirchberg, rispondendo al Tribunale di Brno, hanno ritenuto che l'art. 46, par. 3, della direttiva 2013/32/UE, letto alla luce dell'art. 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che il giudice, competente a pronunciarsi sul ricorso avverso la decisione assunta in prima istanza, debba esaminare la legittimità della designazione di un Paese come sicuro anche se tale illegittimità non è stata espressamente dedotta a sostegno del ricorso.

In attesa che la Corte di Cassazione si pronunci sul rinvio pregiudiziale presentato dal Tribunale di Roma e sul ricorso depositato dal Ministero dell'Interno avverso il decreto di non convalida del trattenimento dello stesso Tribunale, vale la pena rimarcare, anche in questa sede, l'importanza che la Corte tenga conto dei rinvii decisi e attualmente pendenti di fronte alla Corte di giustizia.

Precisamente, nel primo caso si auspica che la Cassazione risponda al rinvio pregiudiziale richiamando la pronuncia della Corte di giustizia, nella causa C-406/22, con specifico riferimento alla terza questione pregiudiziale o formulando lei stessa un rinvio pregiudiziale, per quanto sia

discutibile – e discusso in dottrina[81] – che possa agire in tal senso all'interno della procedura *ex* art. 363 bis c.p.c. Per altro, si voglia notare che il rinvio che la Corte di Cassazione potrebbe formulare sarebbe di contenuto molto simile (se non uguale) a quello formulato dal Tribunale di Bologna con decisione assunta in camera di consiglio del 25 ottobre 2024[82].

Per quanto concerne, invece, la richiesta di pronuncia pervenuta con impugnazione dell'ordinanza di non convalida del trattenimento, ci si augura che il giudice degli Ermellini sospenda la decisione in attesa che la Corte di giustizia si pronunci sui rinvii pregiudiziali proposti dal Tribunale di Firenze (ai sensi dell'art. 99 di procedura o nel merito) o, in alternativa, proponga un rinvio pregiudiziale che, tuttavia, per contenuto non potrebbe che essere identico a quelli proposti dai giudici fiorentini.

Solo così potrà essere assicurata la piena salvaguardia dell'uniforme applicazione del diritto dell'Unione e del principio di certezza del diritto.

6. Sulla terza questione pregiudiziale

Con il terzo quesito pregiudiziale nella causa C-406/22 il giudice del rinvio chiede se l'art. 46, par. 3, della direttiva 2013/32[83], letto alla luce dell'art. 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che un giudice – quando è investito di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale esaminata nell'ambito del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicuri – deve, nell'ambito dell'esame completo ed *ex nunc* imposto dal suddetto art. 46, par. 3, rilevare una violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione (ai sensi dell'Allegato I della direttiva) d'ufficio e, perciò, anche se tale violazione non è espressamente invocata a sostegno di detto ricorso.

La Corte illustra, anzitutto, il contenuto dell'art. 46 della direttiva, che riguarda il diritto ad un ricorso effettivo dei richiedenti protezione internazionale e ne stabilisce la portata, «precisando che gli Stati membri devono assicurare che il giudice dinanzi al quale è contestata la decisione relativa alla domanda di protezione internazionale proceda all' "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][84]"».

Successivamente, dopo aver puntualizzato che, così come l'art. 47 della Carta, anche l'art. 46, par. 3, della direttiva è dotato di effetto diretto[85], i giudici del Kirchberg definiscono la portata della

locuzione *ex nunc*, dell'aggettivo "completo" e dell'espressione "se del caso". I primi due mettono in evidenza l'obbligo del giudice di considerare sia gli elementi di cui l'autorità accertante ha tenuto o avrebbe dovuto tener conto sia quelli intervenuti, se del caso, dopo l'adozione della decisione oggetto dell'impugnazione**[86]**.

L'espressione "se del caso", invece, evidenzia il fatto che l'esame completo ed *ex nunc* a cui è tenuto il giudice «non deve necessariamente vertere sull'esame nel merito delle esigenze di protezione internazionale e che esso può dunque riguardare gli aspetti procedurali di una domanda di protezione internazionale»**[87]**. Tra gli aspetti procedurali che devono essere sottoposti all'esame completo ed *ex nunc* del giudice, per precisazione stessa della Corte, vi è quello relativo alla designazione di un Paese terzo come di origine sicuro, in quanto tale indicazione comporta ripercussioni sulla procedura di esame della domanda di protezione internazionale**[88]**.

Così, il giudice investito di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale – esaminata nell'ambito del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri – deve rilevare, anche d'ufficio, una *violazione delle condizioni sostanziali* della designazione del Paese come di origine sicura (enunciate all'Allegato I della direttiva)**[89]**.

6.1. Ripercussioni nell'ordinamento italiano del dovere del giudice di sindacare, anche d'ufficio, le condizioni sostanziali per la designazione di un Paese come di origine sicuro

Quanto affermato dalla Corte di giustizia con riguardo al terzo quesito pregiudiziale si interseca, nell'ordinamento italiano, con quanto dichiarato dalla Corte di Cassazione, adita con rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c, con sentenza n. 11399, pubblicata il 9 aprile 2024**[90]**. I principi scaturenti da queste due pronunce implicano, invero, un dovere di valutazione del giudice sul rispetto dei presupposti della procedura accelerata, sia quando questo è chiamato a decidere sulla sospensione della decisione di rigetto della protezione internazionale adottata in prima istanza dalla Commissione territoriale, che quando deve decidere sulle convalide del provvedimento di trattenimento disposto dal Questore.

Precisamente, nel primo caso, l'autorità giurisdizionale sarà tenuta, a verificare il rispetto dei termini della procedura accelerata dato il principio affermato dalla Corte di Cassazione secondo cui «in caso di ricorso giurisdizionale avente ad oggetto il provvedimento di manifesta infondatezza emesso dalla Commissione Territoriale [...] nei confronti di soggetto proveniente da

Paese sicuro [...] quando la procedura accelerata non sia stata rispettata nelle sue articolazioni procedimentali, si determina il ripristino della procedura ordinaria ed il riespandersi del principio generale di sospensione automatica del provvedimento della Commissione Territoriale»[91].

In entrambe le ipotesi, invece, il giudice, considerata la pronuncia della Corte di giustizia nella causa C-406/22, dovrà verificare il rispetto dei presupposti per l'inserimento di un Paese di origine sicuro nell'elenco nazionale.

Tale verifica richiede un esame *ex nunc* ovverosia «che tenga conto, se del caso, dei nuovi elementi intervenuti dopo l'adozione della decisione oggetto dell'impugnazione»[92]. Il giudizio riguardante la compatibilità della designazione di un Paese come sicuro con il diritto dell'Unione dovrà, quindi, essere attuale (non essendo sufficiente che il giudice accerti che una tale compatibilità sussistesse al momento di adozione della lista nazionale di Paesi sicuri); e qualora, l'indicazione nazionale di un Paese come sicuro violi una delle condizioni sostanziali enunciate all'Allegato I della direttiva procedure, il giudice dovrà rilevare, anche d'ufficio, siffatto contrasto.

Quanto sostenuto dalla Corte di giustizia in risposta al terzo quesito comporta, quindi, che il giudice ordinario che si trovi ad accertare un contrasto tra il diritto dell'Unione e la designazione di un Paese quale sicuro è tenuto a disapplicare (*rectius* non applicare)[93] l'atto nazionale di designazione nella parte in cui, per l'appunto, viola tale diritto. Un simile obbligo incombe sul giudice a prescindere dal tipo di atto nazionale con cui tale designazione è avvenuta.

In altre parole, anche se il governo italiano, di recente, ha approvato una nuova lista di Paesi di origine sicura con Decreto-legge (che abroga implicitamente il precedente decreto ministeriale), tale revisione non ha alcuna conseguenza sull'onere del giudice ordinario di disapplicare l'atto se contrastante con una disposizione di diritto dell'Unione dotata di effetto diretto.

La ragione politica[94] che sottende l'adozione di un Decreto-legge (in sostituzione del precedente decreto ministeriale), che modifica l'art. 2 bis, comma 1, del d.lgs. 25/2008 nel senso che oggi contiene una nuova lista di Paesi di origine[95], risiede nel fatto che, in tal modo, il giudice ordinario non potrà, invece, invocare l'istituto della "disapplicazione interna" dell'atto in questione, ai sensi dell'art. 5 dell'all. E della l. n. 2248/1865[96]. Questa disposizione, invero, fa riferimento al potere delle autorità giudiziarie, compreso il giudice ordinario, di disapplicare gli *atti amministrativi* ed i *regolamenti generali e locali* in quanto non conformi alle leggi.

Effettivamente, è stato, in particolare, su tale base giuridica che, precedentemente la sentenza della Corte nella causa C-406/22, alcuni Tribunali ordinari avevano proceduto a disapplicare il decreto ministeriale Paesi sicuri[97]. Pur essendo, oggi, stato sottratto tale strumento della "disapplicazione interna" ai giudici ordinari, rimane in capo ad ad essi l'onere di "disapplicazione comunitaria" qualora l'atto di designazione – ovverosia l'art. 2 bis, comma 1, d. lgs. 25/2008 – si ponga in violazione di disposizioni del diritto dell'Unione dotate di efficacia diretta.

Infine, dal punto di vista del diritto Unione, la non applicazione dell'atto interno è un obbligo che riguarda tanto l'autorità giudiziaria quanto lo Stato. Risultano, perciò, vincolati dalla sentenza della Corte di giustizia non solo i giudici e il legislatore, ma anche l'amministrazione[98]. A fronte di una sentenza della Grande sezione della Corte di giustizia così chiara in merito all'obbligo derivante dal diritto Unione, anche le autorità amministrative non dovrebbero applicare l'atto amministrativo (ora disposizione di decreto legislativo) con esso in contrasto. Incomberebbe, quindi, anche in capo alle Commissioni territoriali un onere di disapplicazione dell'art. 2 bis, comma 1, che indica la lista di Paesi di origine sicura allorquando questo si ponga in contrasto con disposizioni di diritto dell'Unione dotate di effetto diretto[99].

6.1.1. Il secondo quesito pregiudiziale del Tribunale di Bologna alla Corte di giustizia: i dubbi sul potere-dovere del giudice di disapplicare disposizioni nazionali che contrastino con il diritto dell'Unione

La lettura appena proposta, recentemente, è stata oggetto di rinvio pregiudiziale in Corte di giustizia da parte del Tribunale di Bologna. Specificamente, secondo il giudice a quo rimane aperta «la questione, implicitamente sollevata dalla decisione del Governo di procedere alla designazione con fonte di normazione primaria, se tale potere-dovere di disapplicazione sussista anche nei confronti di atti di tale natura»[100]. Così, ai giudici del Kirchberg si chiede se il principio del primato del diritto dell'Unione europea imponga di assumere che, in caso di contrasto tra le disposizioni della direttiva procedure in materia di presupposti dell'atto di designazione di un Paese come di origine sicura e le disposizioni nazionali, sussista sempre l'obbligo per il giudice nazionale di non applicare le seconde, in particolare se tale dovere di disapplicazione permanga anche nel caso in cui detta designazione venga operata con disposizioni di rango primario, quale la legge ordinaria.

Data «l'intima e ferma convinzione giuridica del Collegio» bolognese sull'efficacia diretta delle disposizioni della direttiva 2013/32/UE e del dovere del giudice, conseguentemente, di non

applicare «qualsiasi disposizione nazionale» contrastante con quella di diritto dell'Unione,[101] e al di là della chiarezza della soluzione interpretativa, lo stesso ritiene comunque opportuno il rinvio visto il «gravissimo contrasto fra le diverse Autorità chiamate a interpretare e applicare il diritto dell'Unione»[102].

La sentenza della Corte di giustizia nella causa C-406/22, come si è cercato di illustrare nel presente contributo, ha infatti aperto una frattura evidente tra governo e magistratura[103]. In tal senso, la futura pronuncia dei giudici del Kirchberg oltre ad esser funzionale ad assicurare un'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione, permettendo di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di questo, simboleggia uno "scudo" agli attacchi subiti dalla magistratura italiana e ai danni conseguenti ai dissidi interpretativi relativi alla sentenza della Corte di cui si parla.

7. Considerazioni conclusive

La sentenza della Corte del 4 ottobre 2024 ha avuto un'importante eco nell'ordinamento italiano, anche alla luce del fatto che, pochi giorni dopo l'arrivo dei primi richiedenti asilo presso i centri in Albania[104], il Tribunale ordinario di Roma non convalidava il trattenimento delle persone ivi presenti per «insussistenza del presupposto necessario per la procedura di frontiera e per il trattenimento»[105]. Invero, i Paesi di origine dei trattenuti non potevano essere riconosciuti come sicuri in ragione dei principi affermati dalla Corte di giustizia, «tanto più che la stessa sottolinea il dovere del giudice di rilevare, anche d'ufficio, l'eventuale violazione [...] delle condizioni sostanziali della qualificazione di Paese sicuro enunciate nell'allegato I della direttiva 2013/32»[106]. L'Egitto e il Bangladesh, Paesi di cui hanno nazionalità i richiedenti asilo destinatari dei provvedimenti di trattenimento nei centri in Albania, infatti, erano definiti dalle Schede Paese allegate al D.M. Paesi di origine sicura con eccezioni per alcune categorie di persone.

Tuttavia, i risvolti positivi che la pronuncia della Corte di giustizia sta avendo in termini di libertà personale dei richiedenti asilo e accesso ad una procedura ordinaria di esame delle loro domande di protezione internazionale, avrà breve durata. Per l'appunto, come sostenuto dal Ministro dell'Interno nella conferenza stampa di cui si accennava in apertura, il regolamento 1348/2024 – che troverà applicazione a partire dal 12 giugno 2026 – prevede una nuova ipotesi all'avverarsi della quale i richiedenti asilo saranno destinatari di una procedura accelerata di asilo alla frontiera. Segnatamente, tale procedura si applicherà ai richiedenti cittadini di un

Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni favorevoli (ovverosia di riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria) da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat, pari o inferiore al 20 %**[107]**.

Se si considera che molti Paesi di origine sicuri inclusi nelle liste nazionali includono Stati i cui cittadini, richiedenti protezione internazionale negli Stati membri, hanno un tasso di riconoscimento pari o inferiore al 20%**[108]**, ciò, di fatto, permetterà di aggirare i principi enunciati dalla Corte che avrebbero comunque potuto trovare concretizzazione anche in vista del nuovo regolamento procedure.

Più in generale, gli strumenti adottati con il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo confermano una progressiva erosione del diritto ad un ricorso effettivo, così come tutelato dall'art. 47 della Carta e riaffermato con la sentenza di cui si discute.

Guardando al solo regolamento procedure, per esempio, ai sensi dell'art. 67, par. 7, sia nell'ipotesi in cui il richiedente asilo provenga da Paese di origine sicuro che nel caso appena *supra* menzionato, gli Stati membri dovranno prevedere un termine di impugnazione della decisione da un minimo di cinque giorni a un massimo di dieci giorni. Ciò, combinato al confinamento geografico delle persone sottoposte a procedura di frontiera, limiterà enormemente il diritto ad un ricorso effettivo.

Ancor più, la prestazione di assistenza e rappresentanza legali e gratuite nella procedura d'impugnazione, parte integrante e fondamentale del diritto ad un ricorso effettivo, potrà esser esclusa dagli Stati membri «se si ritiene che il ricorso non abbia prospettive concrete di successo o sia abusivo e/o se il ricorso o il riesame sono inquadrati dal diritto nazionale nel secondo grado d'impugnazione o in grado più elevato, compresi i riesami ulteriori delle cause o i giudizi d'appello»**[109]**.

Tutto ciò, sommato a quanto illustrato nel contributo relativamente al conflitto istituzionale in corso e alle novità introdotte dal nuovo regolamento procedure in materia di Paesi di origine sicura, comporterà (*rectius* comporta) un grave arretramento dei diritti fondamentali delle persone migranti e, data l'erosione del diritto ad un ricorso effettivo, un sempre più ristretto margine di intervento delle giurisdizioni nazionali e dell'Unione europea.

[2] Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, ECLI:EU:C:2024:841.

[3] 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), in *GUUE* L 180, 29.6.2013, p. 60 ss.

[4] Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, *GU* C 202 del 7.6.2016, p. 389 ss.

[5] Articoli 36, 36 e Allegato I direttiva 2013/32/UE.

[6] Tribunale di Palermo, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, Decreto del 10/10/2024, R.G. n. 11974/2024; Tribunale di Roma, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, Decreto del 18/10/2024, R.G. n.42256/2024 e Decreto del 18/10/2024, R.G. 42251/2024.

[7] Tribulane di Catania, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, Decreto del 17/10/2024, R.G. anonimizzato.

[8] Decreto 7 maggio 2024 del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, in *GURI* n. 105, 07.05.2024.

[9] A. NATALE, F. FILICE, *Nota ai provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti disposti dalla Questura di Roma ai sensi del Protocollo Italia-Albania, emessi dal Tribunale di Roma, sezione specializzata nella protezione internazionale, il 18 ottobre 2024*, in *Questione Giustizia*, 22.10.2024.

[10] Il decreto-legge 23 ottobre 2024 n. 158, Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, in GU n. 249 del 23.10.2024, all'art. 1 dispone:

«All'**articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25**, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 1 è sostituito dal seguente: "1. 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"». Al contrario, il precedente art. 2-bis, comma 1, del d. lgs. 25/2008 prevedeva che «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».

[11] Conferenza stampa del Consiglio dei Ministri n. 101 disponibile in: **https://www.youtube.com/watch?v=lQeM_Zo0W8A**.

[12] *Ibid.*

[13] Art. 79, par. 2, regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, in *GUUE* L 1348, 22.5.2024.

[14] Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, punti 30- 43.

[15] Zákon č. 325/1999 Sb. o azylu, Legge n. 325/1999 sull'asilo.

[16] *Ivi*, art. 32, par. 2.

[17] Il criterio per la designazione di un Paese come sicuro di cui all'allegato I, lettera b) della direttiva procedure richiede che il Paese in questione offra protezione da persecuzioni e maltrattamenti mediante «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».

[18] Art. 31, par. 8, lett. b), direttiva 2013/32/UE: «Gli Stati membri possono prevedere che una procedura d'esame sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito a norma dell'articolo 43 se: [...] b) il richiedente proviene da un Paese di origine sicuro a norma della presente direttiva»

[19] Trib. Firenze, Sezione Specializzata Protezione Internazionale, ordinanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE nei procedimenti iscritti al n. r.g. 3303/2024 (disponibile in: **https://www.dirittocomparati.it/wp-content/uploads/2024/07/rinvio-pregiudiziale-costa-d-avorio.pdf**) e al n. r.g. n. 2458/2024; le cause sono state registrate con numero di causa C-388/24 *Oguta* e C-389/24 *Daloa*. In dottrina F. VENTURI, *Italy 'Safe Countries of Origin' Legislation Under Cjeu Scrutiny: Challenging the (Un)Safety*, in Diritti Comparati, 2024.

[20] Ai richiedenti protezione internazionale provenienti di Paesi di origine sicura si applica una procedura accelerata si sensi dell'art. 28 bis, comma 2, lett. c) d. lgs. 25/2008 (Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, 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, GU n.40 del 16-02-2008) e art. 31, par. 8 direttiva 2013/32/UE.

[21] L'art. 2 *bis*, comma 2, del d. lgs. 25/2008 è stato modificato dall'art. 1 del Decreto-legge n.158/2024 il quale dispone che «all'art. 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono apportate le seguenti modificazioni: [...] b) al comma 2, al secondo periodo, le parole "di parti del territorio o" sono soppresse».

[22] Art. 1 decreto 17 marzo 2023 del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti

protezione internazionale, in *GURI* n. 72, 25.03.2023.

[23] Trib. Firenze, n. 2458/2024, cit., pp. 17, 18.

[24] L'appunto n. 181962 del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (disponibile in: **https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri/**) ritiene che la Repubblica della Costa d'Avorio possa essere considerata un Paese di origine sicuro ma indica i seguenti gruppi sociali a rischio: detenuti, persone con disabilità fisiche o mentali, albini, sieropositivi, comunità LGBT, vittime di discriminazione sulla base dell'appartenenza di genere, vittime di tratta e giornalisti.

[25] Secondo il Tribunale (Trib. Firenze, n. 3303/2024, cit., p. 13, 14) «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" [...] Un diverso risultato interpretativo, [...], 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. [...]». Di diverso avviso M. GATTUSO il quale riporta: «[...] la mancata previsione di clausole di esclusione nei decreti interministeriali italiani, esclude che il giudice italiano possa proporre un ulteriore rinvio pregiudiziale, in particolare in relazione alla legittimità della previsione di clausole di esclusione per gruppi etnici, categorie, profili», si veda: M. GATTUSO, *Tre domande sui Paesi sicuri,* in *Questione Giustizia*, 22.09.2023.

[26] Al contrario del regolamento procedure del 2024 (già approvato, la cui entrata in vigore è posticipata a partire dal 12 giugno 2026) e della precedente direttiva procedure del 2005, l'attuale

direttiva procedure del 2013, non consente esplicitamente la possibilità di designare un Paese come sicuro limitatamente a porzioni di territorio o con riferimento a gruppi particolari. Si vedano: art. 61, par. 2 e par. 5, lett. b), regolamento (UE) 2024/1348 e art. 30, par. 1 e par. 3 della direttiva 2005/85/CE, del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in *GUUE* L 326, 13.12.2005, p. 13 ss.

[27] Trib. Firenze, n. 3303/2024, cit., p. 14.

[28] Si veda meglio *infra* par. 5.2 e Trib. di Bologna, primo quesito del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE ai sensi dell'art. 267 TFUE nella causa civile iscritta al n. r.g. 14572/202, depositato il 29 ottobre 2024.

[29] Allegato I direttiva 2013/32/UE.

[30] Precisamente, per la definizione di "persecuzione" si rimanda all'art. 9 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione). Per la definizione di danno grave si richiama, invece, l'art. 15 della direttiva 2011/95/UE.

[31] *Ivi,* art. 61, par. 4 e Allegato I direttiva 2013/32/UE.

[32] Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, punto 57.

[33] *Ivi*, punti 58 e 62.

[34] *Ivi*, punto 59.

[35] Considerando 81 regolamento (UE) 2024/1348.

[36] Art. 60 e 62 regolamento (UE) 2024/1348.

[37] Art. 64 regolamento (UE) 2024/1348.

[38] Si confronti l'attuale art. 37, par. 2 della direttiva 2013/32/UE con gli art. 61, art. 62, par. 2 regolamento (UE) 2024/1348: «La Commissione riesamina la situazione nei paesi terzi designati paesi di origine sicuri, assistita dall'Agenzia per l'asilo e sulla base delle altre fonti d'informazione di cui all'articolo 61, paragrafo 3»; si voglia notare come la proposta di Regolamento avanzata nel 2016 (COM/2016/0467 final), invece, prevedeva che la Commissione riesaminasse «*periodicamente* la situazione nei paesi terzi annoverati nell'elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri, assistita dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo [...]». Si veda anche art. 64 regolamento (UE) 2024/1348.

[39] Art. 63, par. 2, Regolamento (UE) 2024/1348, cit.

[40] C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "Paesi di origine sicuri" nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza,* 2024, p. 7.

[41] Trib. Firenze, Sezione Specializzata Protezione Internazionale, 20 settembre 2023, n. 9787/2023 (disponibile in: **https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2023/asilo-1/processuali/1317-13-trib-firenze-1732023/file**); Trib. Firenze, Sezione Specializzata Protezione Internazionale, 26 ottobre 2023, n. 11464-1/2023; Trib. Firenze, Sezione Specializzata Protezione Internazionale, 26 ottobre 2023, n. 3773/2023 (disponibile in: **https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-1-2024/asilo-2/questioniprocessuali/1365-7-trib-firenze-26102023/file**); Trib. Firenze, Sezione Specializzata Protezione Internazionale, 26 ottobre 2023, n. 4988-1/2022.

[42] Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, punto 83.

[43] *Ivi*, punto 66.

[44] *Ivi*, punto 69.

[45] *Ivi*, punto 68.

[46] Con riferimento all'accelerazione della procedura e alle relative conseguenze si rimanda a J. HAMBLY, N. GILL, *Law and Speed: Asylum Appeals and the Techniques and Consequences of Legal Quickening*, in *Journal of Law and Society*, 2020, pp. 3-28.

[47] Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, punto 70.

[48] *Ivi*, punto 71.

[49] Art. 30, par. 1e par. 3 della direttiva 2005/85/CE. N. GIEROWSKA, *Why does no common European list on Safe Country of Origin exist despite numerous efforts aimed at the harmonisation of the European asylum policy?* in *Journal of International Migration and Integration*, 2022, 23, p. 2035

[50] Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, punto 75: «[...] COM (2009) 554 definitivo, pag. 60], in cui tale facoltà, nella maggior parte delle versioni linguistiche, è stata esplicitamente espressamente barrata e, nelle altre versioni, eliminata».

[51] *Ivi*, punto 76.

[52] Considerando 20, direttiva 2013/32/UE.

[53] Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, punto 81.

[54] Art. 30, par. 1 e par. 3 della Direttiva 2005/85/CE. N. GIEROWSKA, *Why does no common European list on Safe Country of Origin exist despite numerous efforts aimed at the harmonisation of the European asylum policy?* in *Journal of International Migration and Integration*, 2022, 23, 2035.

[55] Art. 61, par. 2 regolamento (UE) 2024/1348.

[56] Precisamente, l'Allegato I della direttiva 2013/32/UE, cit., prevede che: «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. [...]».

[57] Art. 61, par. 1 regolamento (UE) 2024/1348: «Un paese terzo può essere designato paese di origine sicuro a norma del presente regolamento soltanto se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono persecuzioni quali definite all'articolo 9 del regolamento (UE) 2024/1347, né alcun rischio reale di danno grave quale definito all'articolo 15 di tale regolamento».

[58] Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, punti 67-69.

[59] *Ivi*, punti 79-82.

[60] *Ivi*, punto 82.

[61] *Ivi*, punto 83.

[62] R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea,* Torino, 2019, p. 352.

[63] La nuova lista di Paesi sicuri – ora prevista dallo stesso art. 2 bis, comma 1, del d. lgs. 25/2008 – per tale ragione non comprende più il Camerun, la Colombia e la Nigeria. Si veda decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158: «Il Presidente della Repubblica [...] 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) [...] emana il seguente decreto legge [...]».

[64] Art. 99 Regolamento di procedura della Corte di giustizia, *GU* L 265 del 29.9.2012, p. 1 ss. Potrebbe anche essere il caso di un'ordinanza adottata, formalmente, in forza dell'art. 100 del Regolamento di procedura – che prende atto dell'avvenuto ritiro del rinvio- ma che, in realtà, costituisce un ritiro "indotto", poiché implicitamente suggerito dalla stessa Corte di giustizia tramite l'invio al giudice a quo di una propria precedente pronuncia già capace di scioglie il dubbio interpretativo. Sul punto: J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona al 31.12.2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell'Unione*, in dUE, 1/2023, p. 169 ss.

[65] Se, poi, il governo italiano è intervenuto in giudizio sarà ancor più difficile che la Corte si pronuncia con ordinanza. Sul punto si veda: J. ALBERTI, *op. cit.*, in dUE, 1/2023, p. 170.

[66] Tribunale di Palermo, Decreto del 10/10/2024, R.G. n. 11974/2024, cit.; Tribunale di Roma, Decreto del 18/10/2024, R.G. n.42256/2024, cit. e Decreto del 18/10/2024, R.G. 42251/2024, cit.

[67] Tribunale di Palermo, Decreto del 10/10/2024, R.G. n. 11974/2024, cit.

[68] Ovverosia che il mancato rispetto dei criteri previsti dalla direttiva procedure per la designazione di un Paese di origine sicura, implicando anche gli aspetti procedurali della domanda, deve essere oggetto di un esame completo ed ex nunc da parte del giudice, che vi deve provvedere anche d'ufficio (punti 90 e 91 in particolare).

[69] Richiesta di sospensiva formulata ai sensi dell'art. 35 *bis* del d. lgs. 25/2008.

[70] Si rimanda a quanto previsto dall'art. 28-*bis*, comma 2, lett. c) del d. lgs 25/2008.

[71] Art. 28 bis, comma 2, lett. c) e art. 35 bis, co. 3 lett. d) d. lgs. 25/2008.

[72] Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, punto 98 sent.

[73] Il decreto-legge n. 158/2024 ha sostituito il comma 1 dell'art. 2 bis d. lgs. 25/2008 con il seguente: «1. 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, Peru', Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia.»

Precedentemente a tale modifica, a proposito dell'indicazione di un Paese sicuro con esclusione territoriali e/o soggettive, mentre il D.M. del 7 maggio 2024 genericamente designava i Paesi di origine sicura e specificava che la situazione del richiedente doveva essere valutata alla luce delle informazioni contenute nelle Schede Paese[73], quest'ultime rimandavano ad esclusioni soggettive e territoriali per determinati Paesi (si vedano, ad esempio, Schede Paese disponibili in: **https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2024/06/Appunto-56895-I-06.05.2024.pdf**). Benché siffatte eccezioni non siano espressamente indicate nel D.M. ma solo nelle Schede Paese, secondo il Collegio di Firenze per queste categorie di persone non opera la presunzione di sicurezza. Invero, secondo il Tribunale (Trib. Firenze, n. 3303/2024, cit., p. 13, 14) «tali categorie [di persone] 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" [...] Un diverso risultato interpretativo, [...], 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. [...]».

Di diverso avviso M. GATTUSO il quale riporta: «[...] la mancata previsione di clausole di esclusione nei decreti interministeriali italiani, esclude che il giudice italiano possa proporre un ulteriore rinvio pregiudiziale, in particolare in relazione alla legittimità della previsione di clausole di esclusione per gruppi etnici, categorie, profili», si veda: M. GATTUSO, *Tre domande sui Paesi sicuri,* in *Questione Giustizia*, 22.09.2023. Secondo questo punto di vista, seppur vero che i provvedimenti amministrativi debbono essere interpretati anche alla luce dei provvedimenti interinali e degli atti istruttori (nel caso di specie, le Schede Paese) tuttavia, l'interpretazione dell'atto amministrativo alla luce dell'atto istruttorio deve esser fatta solo se il provvedimento amministrativo, nel caso di specie, è ambiguo – caratteristica che non contraddistingue il D.M. Paesi sicuri.

[74] Trib. ordinario di Bologna, rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE ai sensi dell'art. 267 TFUE, nella causa civile iscritta al n. r. g. 14572/2024, depositato il 29 ottobre 2024.

[75] *Ibid.*

[76] Quali persone LGBTIQA+, minoranze sociali, etniche, religiose, donne esposte a violenza di genere o rischio di tratta.

[77] Tribunale di Roma, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, Decreto del 18/10/2024, R.G. n.42256/2024.

[78] Cont. 34720/24, Corte di Cassazione, ricorso: «1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 4, legge n. 14/2024, degli art. 2 bis e 28 bis, d.lgs. 25/2008 e degli artt. 31 par. 8, 37 e 43, direttiva 2013/32/UE e della sentenza 4 ottobre 2024 causa C-406/22 della Corte di Giustizia dell'Unione europea, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.».

[79] Trib. Firenze, n. 3303/2024, cit., p. 14.

[80] Sia permesso rimandare a M. COMETTI, *Rinvio pregiudiziale in Cassazione e in Corte di giustizia e disapplicazione di un atto amministrativo contrario al diritto UE. Il caso del d.m. paesi*

di origine sicura, in Rivista contenzioso europeo, 3/2024.

[81] J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona al 31.12.2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell'Unione*, in J. ALBERTI, G. DE CRISTOFARO (a cura di), cit., p. 133, 134.

[82] Trib. ordinario di Bologna, rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE ai sensi dell'art. 267 TFUE, nella causa civile iscritta al n. r. g. 14572/2024, depositato il 29 ottobre 2024.

[83] Art. 46, par. 3, direttiva 2013/32/UE: «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».

[84] Riferimenti direttiva 2011/95.

[85] Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, punto 86: «Occorre, inoltre, ricordare che dalla giurisprudenza della Corte risulta che le caratteristiche del ricorso previsto all'articolo 46 della direttiva 2013/32 devono essere determinate conformemente all'articolo47 della Carta, che costituisce una riaffermazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva. Ebbene, l'articolo 47 della Carta è sufficiente di per sé e non deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile. *La conclusione non può, pertanto, essere diversa con riguardo all'articolo 46, paragrafo3, della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta in quanto tale* (v., in tal senso, sentenza del 29 Torubarov, C-556/17, luglio 2019, EU:C:2019:626, punti 55 e 56, nonché giurisprudenza ivi citata)».

[86] *Ivi,* punti 88, 89.

[87] *Ivi,* punto 90.

[88] *Ivi,* punto 91.

[89] *Ivi,* punto 98.

[90] Corte di Cassazione, sentenza n. 11399, pubblicata il 9 aprile 2024. U. CASTAGNINI, M. STURIALE, *Procedure accelerate e mancato rispetto dei termini: intervengono le Sezioni Unite,* in *Questione Giustizia*, 21.05.2024.

[91] *Ibid.*

[92] Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, punti 87, 88.

[93] Come fatto notare da C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015, p. 139 è stata la Corte costituzionale (Corte cost., 18 aprile 1991, n. 168, in *Giur. cost.*, 1991, I, p. 1409 ss.) «ad abbandonare l'espressione "*disapplicazione*" del diritto interno contrastante, che "evoca vizi della norma in realtà non sussistenti in ragione proprio della autonomia dei due ordinamenti", per descrivere piuttosto il fenomeno in termini di "*non applicazione*" della norma nazionale, che resta, appunto, irrilevante nel caso di specie, ma non per questo invalidata con effetto *erga omnes*». Gli stessi autori, in nota a pie di pagina n. 44, precisano come, tuttavia, nel linguaggio comune di dottrina e giurisprudenza sia «assai più diffusa l'espressione "disapplicazione"» e che la stessa Consulta ha nuovamente impiegato quest'ultimo termine in pronunce più recenti.

[94] Si rimanda a quanto sostenuto dal Ministro della Giustizia in sede di conferenza stampa del 21 ottobre (*supra* cit.): «[...] la disapplicazione dell'atto amministrativo, cioè di una norma secondaria, risale [...] al 1865. È la legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo, per cui il giudice può disapplicare un atto amministrativo quando lo ritenga illegittimo, lo può fare *incidenter tantum* però, senza abrogarlo, semplicemente non lo applica. Questo non vale per la fonte primaria: nel momento in cui l'elenco dei Paesi sicuri è inserito in una legge, il giudice non può disapplicare la legge. [...] il giudice, se ritiene che la legge sia incostituzionale, può fare

ricorso alla Corte; quindi, tenderei ad escludere che possa disapplicarla a maggior ragione perché [...] questa sentenza della Corte di giustizia non è una direttiva e nemmeno vincolante in via generale e astratta perché mette dei paletti estremamente rigorosi rispetto al caso concreto che è un caso, tra l'altro, estremamente bizzarro [...]».

[95] Art. 2 bis, comma 1, d. lgs. 25/2008: «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».

[96] Sulla necessaria distinzione tra l'istituto della disapplicazione "interna" e "comunitaria" sia permesso rimandare a M. COMETTI, *cit.*, in Rivista contenzioso europeo, 3/2024, p. 163 ss.; su disapplicazione "interna" si veda: C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "Paesi di origine sicuri"*, cit., p. 16 e ss.; A. D. DE SANTIS, *Sulla disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile. Il "caso" del c.d. Decreto Paesi sicuri*, in *Questione giustizia*, 2024.

[97] Trib. Firenze, 20 settembre 2023, n. 9787/2023, cit.; Trib. Firenze, 26 ottobre 2023, n. 11464-1/2023, cit.; Trib. Firenze, 26 ottobre 2023, n. 3773/2023, cit.; Trib. Firenze, 26 ottobre 2023, n. 4988-1/2022, cit.

[98] Si rimanda alla sentenza della Corte di giust., 20 aprile 2023, causa C-348/22, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato c. Comune di Ginosa*, ECLI:EU:C:2023:301.

[99] Sulla verifica che il giudice deve operare, nel caso di specie, circa la possibilità di procedere disapplicando il diritto nazionale contrastante con il diritto dell'Unione dotato di effetto diretto sia permesso rimandare a M. COMETTI, *cit.*, in Rivista contenzioso europeo, 3/2024, p. 168 ss.

Dopo la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-406/22 non rimangono margini di dubbio sull'effetto diretto delle disposizioni della direttiva 2013/32/UE in materia di condizioni per la designazione di un Paese terzo come Paese sicuro.

[100] Trib. ordinario di Bologna, rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE ai sensi dell'art. 267 TFUE, nella causa civile iscritta al n. r. g. 14572/2024, depositato il 29 ottobre 2024, punto 4.3, p. 22.

[101] *Ivi,* p. 23 ove il Tribunale rinvia alla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia sul punto.

[102] *Ivi,* p. 24.

[103] Tale frattura si è concretizzata anche in attacchi personali rivolti ad alcune giudici: una delle magistrate che ha firmato i provvedimenti di non convalida dei trattenimenti (*supra* par. 5.2) ha ricevuto diversi messaggi contenenti minacce di morte; si veda: Associazione nazionale magistrati, comunicato stampa del 26 ottobre 2024, in: **https://www.associazionemagistrati.it/doc/4436/solidariet-a-silvia-albano.htm**; inoltre, il Giornale, con un articolo del 23 ottobre 2024, ha insinuato (si veda lettera inviata dalla giudice al Giornale e pubblicata nella stessa pagina web di cui sotto) che dietro la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-406/22 ci fosse «una manina italiana [...] una sorta di canto del cigno visto che quella sentenza presa a riferimento appena 12 giorni dopo (siamo quasi alla telepatia) dalla sezione immigrazione del Tribunale di Roma di cui fa parte anche la presidente di magistratura democratica (la corrente di sinistra delle toghe), Silvia Albano, ha fatto scoppiare in Italia una mezza tempesta e ha riacceso nuovamente lo scontro tra Potere Politico e Giudiziario», in: https://www.ilgiornale.it/news/politica/manina-corte-giustizia-2385292.html.

[104] Il Protocollo Italia-Albania prevede la concessione da parte dell'Albania di due aree demaniali per la realizzazione di tre strutture sotto la giurisdizione italiana nell'area portuale di

Shëngjin e nella città di Gjadër. Si tratta di un centro per le procedure di *screening* a Shengjin e due centri a Gjadër: uno per l'esame delle domande di protezione internazionale, con una capacità massima di 880 persone e l'altro, con 144 posti, per le procedure di espulsione; si veda: Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, ratificato e reso esecutivo con la l. 21 febbraio 2024, n. 14. In dottrina, *ex multis,* E. CELORIA, A. DE LEO, *Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza,* n. 1/2024; S. CARRERA, G. CAMPESI, D. COLOMBI, *The 2023 Italy-Albania Protocol on extraterritorial migration management. A worst practice in migration and asylum policies,* in *CEPS,* 7 dicembre 2023, **https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-2023-italy-albania-protocol-on-extraterritorial-migration** ; A. DE LEO, *On the incompatibility of the Italy-Albania Protocol with the EU Asylum Law,* in *SIDIBlog*, 15 novembre 2023; M. SAVINO, V. VIRZI, *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità,* in *ADIM Blog*, Editoriale, Novembre 2023; A. SPAGNOLO, *Sull'illegittimità del protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SidiBlog*, 9 novembre 2023.

[105] Tribunale di Roma, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, Decreto del 18/10/2024, R.G. n.42256/2024 e Decreto del 18/10/2024, R.G. 42251/2024.

[106] *Ibid.*

[107] Art. 42, par. 1, lett. j) letto in combinato disposto con l'art. 45, par. 1 del regolamento 2024/1348. Al richiedente, invece, non sarà applicata una procedura di frontiera accelerata se «l'autorità accertante valuti che la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero [se] il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare

rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20 %, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive» (art. 42, par. 1, lett. j).

[108] Ad esempio, incrociando dati forniti dall'EUAA relativi all'anno 2023 (**https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-06/2024_Asylum_Report_EN.pdf**, p. 314) con la lista Paesi di origine sicura adottata con Decreto-legge n. 158/2024 i tassi di riconoscimento della protezione internazionale in prima istanza risultano essere i seguenti: Albania 7%; Algeria 9%; Bangladesh 5%; Egitto 7%; Georgia 4%; Serbia 1%; Perù 5%; Marocco 5%; Macedonia del Nord 0%; Costa d'Avorio 29%. L'EUAA non fornisce statistiche per: Bosnia-Erzegovina; Capo Verde; Gambia; Ghana; Kosovo; Montenegro; Senegal; Sri Lanka e Tunisia.

[109] Articolo 17, comma 2, regolamento 2024/1348.

Sul tema si vedano anche **Corte di giustizia: l'Egitto non è un paese sicuro** e **Paesi sicuri e categorie di persone "insicure": un binomio possibile? Il Tribunale di Firenze propone rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE** di Cecilia Siccardi, **Il Tribunale di Bologna chiede alla Corte di Giustizia di pronunciarsi sul DL paesi sicuri**.