Cassazione civile sez. I, 22/01/2026, (ud. 09/01/2026- dep. 22/01/2026) - n. 1421

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta da:

Dott. IOFRIDA Giulia - Presidente Rel.

Dott. TRICOMI Laura - Consigliere

Dott. CASADONTE Annamaria - Consigliere

Dott. REGGIANI Eleonora - Consigliere

Dott. FLAMINI Martina - Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 19953/2024 R.G.

proposto da:

Al.Ag., rappresentato e difeso dall'avvocato Rosa Emanuela Lo Faro

- ricorrente -

contro

Ministero dell'Interno - Questore Della Provincia Di Agrigento in persona del legale rappresentante pro tempore, Cassazione Procuratore Generale

- intimati -

avverso il decreto del Tribunale di Palermo nel proc.to n. 10182/2024 depositato il 22/08/2024.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 09/01/2026 dal Presidente est. Giulia Iofrida.

FATTI DI CAUSA

Il Tribunale di Palermo, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE, con decreto n. cronol. 472/2024, pubblicato il 22/8/2024, ha convalidato, ex artt. 6, comma 5, D.Lgs. 142/2015 e 14, commi 4 e 4 bis, D.Lgs. n. 286/1998, il provvedimento del 20/8/2024, notificato in pari data, con il quale il Questore di Agrigento aveva disposto il trattenimento, ai sensi dell'art.6 bis D.Lgs. 142/2015, di Al.Ag., cittadino tunisino, presso il Centro Trattenimenti richiedenti protezione internazionale di Porto Empedocle, avendo lo straniero, proveniente da un Paese designato come sicuro da decreto ministeriale del 7/5/2024, eluso o tentato di eludere i controlli alla frontiera di Lampedusa e Linosa il 19/8/2024 e presentato, direttamente alla frontiera (essendo stata la provincia di Agrigento, ove si trovano Lampedusa e Linosa, individuata come zona di frontiera o di transito), il 20/8/2024, domanda di protezione internazionale, ai sensi dell'art.28 bis e 2 lett. b) e lett. b-bis) D.Lgs. 25/2008.

In particolare, il Tribunale ha rilevato che lo straniero rivestiva la qualifica di richiedente la protezione internazionale la cui domanda è valutata nell'ambito di una procedura di frontiera, ai sensi dell'art. 28 bis comma 2 bis) del decreto legislativo n.25/2008, e, ai sensi del citato art. 6 bis, decreto legislativo n. 142/2015, il richiedente può essere trattenuto durante lo svolgimento della procedura in frontiera "al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato" e qualora "non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, ovvero non presti idonea garanzia finanziaria".

Nel caso in esame, come emergeva dal provvedimento impugnato, "il richiedente non ha consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, non ha prestato la garanzia finanziaria prevista dal decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'economia e delle finanze, del 10 maggio 2024, né ha dichiarato di volersene avvalere", avendo, a tale ultimo proposito, il Questore di Agrigento determinato la suddetta garanzia finanziaria in Euro 2.500,00, con provvedimento del 20.08.2024, comunicato in pari data all'interessato, il quale ha dichiarato di non volersi avvalere della facoltà di prestare la detta garanzia; pertanto, il trattenimento è stato disposto dal Questore, in quanto "sulla base delle evidenze di cui sopra" non è assicurata "la reperibilità del richiedente nel corso della procedura accelerata".

Lo stesso ricorrente, in sede di udienza di convalida, aveva reso dichiarazioni che denotavano il tentativo, da parte sua, di eludere i controlli di frontiera ("il richiedente ha dichiarato di essere approdato, lo scorso lunedì 19 agosto, di mattina, a Lampedusa su una barca con altre quattro persone, di essersi tuffato "per primo" dalla barca ad una distanza di circa 100 metri dalla riva, di avere nuotato sino alla riva e di essersi nascosto; di non sapere cosa abbiano fatto le altre persone; di avere provato a lasciare l'isola senza essere rintracciato e, non essendoci riuscito, di essersi recato in un hotel per chiedere informazioni su come allontanarsi dall'isola senza essere ritrovato, sennonché a quel punto il personale dell'hotel ha chiamato i carabinieri") e tali dichiarazioni erano state confermate dall'annotazione di polizia giudiziaria redatta in data 19/08/2024 dalla Tenenza dei Carabinieri di Lampedusa e Linosa.

Alla luce di tali emergenze fattuali, poiché anche "la normativa dell'Unione europea, e in particolare la direttiva 2013/33UE all'art. 8, prevede che il trattenimento del richiedente può essere disposto "Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, ..., salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive", l'unica misura necessaria a garantire lo scopo normativo previsto dall'art. 6 bis del D.Lgs. 142/2015, ovverosia accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato durante lo svolgimento della procedura in frontiera, era quella del trattenimento, dato che il richiedente, per facta concludentia, ossia tentando di allontanarsi da Lampedusa "senza essere individuato", aveva già manifestato l'intenzione di rendersi irreperibile e dunque di vanificare il suddetto scopo e lo stesso non rientrava in alcuna delle categorie di persone nei confronti delle quali, ai sensi degli artt. 17 del D.Lgs. 142/2015 e 28 bis ultimo comma del D.Lgs. 25/2008, era preclusa l'applicazione delle procedure accelerate e dunque operava la procedura accelerata in frontiera con conseguente possibilità di trattenimento; invero, il richiedente "è un uomo di ventitré anni giunto in Italia senza figli minori e in buone condizioni di salute, come risulta dal certificato di idoneità sanitaria del 20.08.2024 da cui risulta che "in atto non si evidenziano patologie degne di nota", circostanza questa che impediva allo stato di apprezzare e valutare quanto dichiarato dal richiedente "circa la asserita assenza di un testicolo".

Avverso la suddetta pronuncia, Al.Ag. ha proposto ricorso per cassazione, notificato il 21/9/2024, affidato a sei motivi, nei confronti di Ministero dell'Interno - Questura Agrigento (che non svolge difese).

Il PG, in vista dell'adunanza camerale del 22 maggio 2025, ha depositato memoria, chiedendo il rinvio a nuovo ruolo della presente controversia nell'attesa della definizione di questione pregiudiziale pendente presso la CGUE, come già disposto, con ordinanza interlocutoria del 30/12/2024, da questa Corte. Il P.G. ha osservato che, avendo il ricorrente, nel quarto, nel quinto e nel sesto motivo, contestato la designazione del paese di origine sicuro, la carenza di potere del Ministro dell'Interno e del Questore di Agrigento, in quanto il decreto interministeriale che stabiliva l'elenco dei paesi sicuri non era atto avente forza di legge e non poteva imporre le misure alternative al trattenimento, nonché contestato l'imposizione della garanzia fideiussoria, ponendo quindi una questione (quella della designazione del "POS") che, per certi versi, assumeva una connotazione prioritaria rispetto alle altre eccezioni al fine di valutare la legittimità del trattenimento contestato in questa sede, era opportuno il rinvio del ricorso a nuovo ruolo, nell'attesa della definizione in ambito europeo, non ancora intervenuta, della questione giuridica riguardante il trattenimento da coloro che provengono da Paesi di origine sicura.

Con ordinanza interlocutoria n. 17301/2025, la causa è stata rinviata a Nuovo Ruolo, essendosi rilevato che nel ricorso si sosteneva, tra l'altro, che sussistevano gravi motivi per ritenere che il Paese d'origine non era sicuro, oltre che in generale, alla luce della situazione attuale socio-politica, per la situazione personale in cui il richiedente si trovava (vulnerabile a causa di una mutilazione genitale permanente in ragione della quale egli ha già subito umiliazioni e vessazioni), con la conseguenza che sarebbe dovuta cadere la presunzione di sicurezza e, in una vicenda siffatta, non sarebbe stato possibile procedere al trattenimento dello straniero per effetto del ricorso alla procedura di frontiera e che, sulla questione di rinvio

pregiudiziale sollevata dal Tribunale di Roma nelle cause riunite C758/24 e C-759/24, Alace e altro, l'udienza pubblica dinanzi alla Seconda Sezione della Corte di giustizia, in esito a un procedimento accelerato ai sensi dell'art. 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura, si era già tenuta il 25 febbraio 2025, essendo destinata la pronuncia della Corte di giustizia ad avere effetti sulla decisione.

All'esito della decisione della Corte di Giustizia, la causa è stata nuovamente rimessa in trattazione per l'adunanza camerale del 9 gennaio 2026.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorrente lamenta: a) con il primo motivo, la violazione e falsa applicazione dell'art.10 comma 3, Cost. e dell'art.8, par. 3, lettera c), direttiva 2013/33/EU, ex art. 360, comma 1, e 3 c.p.c., in quanto il solo fatto della provenienza dello straniero da un Paese di origine sicuro non può determinare la privazione del diritto di fare ingresso nel territorio italiano per richiedere la protezione internazionale (art. 10, comma 3, Cost., nel significato chiarito da Cass., SS.UU. n. 4674/1997); b) con il secondo motivo, la violazione e falsa applicazione degli art.6 e 6 bis D.Lgs. n. 142/15 dell'art. 28 bis, D.Lgs. n.25/2008, dell'art. 8, par. 3, lettera c), direttiva 2013/33/EU e degli art. 31, par. 8, 33 e 43, direttiva 2013/32/UE, ex art.360, comma 1, n. 3, c.p.c., avendo il Tribunale di Palermo omesso di considerare che la procedura accelerata non è limitata, dal legislatore unionale, ai soli casi di procedimento effettuato alla frontiera o nella zona di transito e, nel caso de quo, non si poteva applicare la procedura di frontiera accelerata, in quanto non vi era un numero massiccio di persone che chiedevano la protezione, tanto che "dai giornali si apprendeva che erano solo 5 persone a Porto Empedocle Alleg. 5"; c) con il terzo motivo, la violazione, ex art. 360 c. 1 e 3 c.p.c., dell'art. 8, par. 3 lett. c), della direttiva 2013/33/UE, essendosi operata una cd. "finzione della non frontiera", atteso che lo straniero aveva già fatto ingresso nel territorio italiano alla frontiera di Lampedusa (ed aveva chiesto asilo) e non era possibile operare "la finzione di non ingresso nell'hotspot" dove vengono trasportati per la procedura di frontiera, mentre il Questore aveva esposto nel suo decreto di trattenimento che veniva applicata la procedura di frontiera accelerata "a Porto Empedocle (non frontiera)" a seguito della domanda di asilo registrata in loco, modus operandi questo non conforme alla norme internazionali; d) con il quarto motivo, la violazione, ex art. 360 n. 3 c.p.c., dell'art. 2 bis e 28-ter, co. 1, lett. b), e 9, co. 2 bis, del D.Lgs. 25/2008, in quanto il ricorrente, allo stato attuale, ha ricevuto una convalida del provvedimento di trattenimento fondata esclusivamente sulla base delle motivazioni del mancato rintraccio dello stesso e ha un interesse concreto e attuale relativo alla fondatezza della domanda di protezione internazionale e annullamento del trattenimento, avendo allegato gravi motivi (in quanto egli "era portatore di una mutilazione genitale permanente che lo stesso Tribunale non ha potuto negare, ma che ha ignorato poiché il certificato medico ASL lo dichiarava in buona salute, laddove coloro i quali subiscono mutilazioni non sono malati o impediti nelle loro azioni quotidiane ma sono soggetti fragili, vulnerabili, i quali hanno subito umiliazioni e vessazioni a causa del trauma subito"), e il giudice avrebbe dovuto attivare il dovere di cooperazione istruttoria sulla situazione esistente in Tunisia, che "non è un paese sicuro non potendo in alcun modo definirsi paese che tutela dalle persecuzioni i dissidenti e le minoranze all'interno di un quadro democratico, un paese che, come la Tunisia, per valutazioni richiamate dallo stesso ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, non rispetta il divieto di arresti e detenzioni arbitrarie"; e) con il quinto motivo, la violazione delle fonti del diritto e della Costituzione, ex art. 360, commi 1 e 3, c.p.c., degli artt. 10,132,16 e 22 Costituzione, della direttiva UE - 33/2013, art. 8 e 9, e direttiva UE 32/2013, in quanto, a fronte della "carenza di potere del DM 07.05.2024" e del Ministero dell'interno, Questore di Agrigento, il quale, applicando il D.M. del 07.05.2024, non avente forza di legge, non poteva imporre le misure alternative al trattenimento al migrante (nella specie, la garanzia economica di Euro 2.500 a 5.000 mila) perché lo stesso potesse esser liberato e circolare nel territorio italiano, poiché tale previsione (modalità della misura) andava necessariamente prevista per legge, in conformità alle norme della Costituzione richiamate, mentre il decreto interministeriale non è di fonte primaria, cosicché esso andava disapplicato in quanto si occupa di una materia relativa alla limitazione della libertà personale e alle sue modalità; f) con il sesto motivo, la violazione e falsa applicazione, ex art. 360, commi 1 e 3, c.p.c., dell'art. 6 e 6 bis, D.Lgs. n. 25/2008, dell'art. 8, par. 3, lettera c), direttiva 2013/33/EU e degli art. 31, par. 8, 33 e 43, della direttiva 2013/32/UE, e DM 07.05.2424, in relazione alla previsione della garanzia fideiussoria, così come disciplinata dalla recente normativa italiana, che non è ancora una misura alternativa, poiché viene lasciata la sua determinazione alla discrezionalità amministrativa del Questore e non di un Ufficio giudiziario e le modalità descritte nel DM 14/09/23, modificato oggi, con il decreto interministeriale del 10.05.2024, inserite nel nuovo decreto, "non consentono di sovvenire alle necessità dello straniero relative alle esigenze economiche richieste dallo Stato italiano, perché la tempistica della erogazione richiesta è minima - solo giorni 7 - e i tempi della sua concessione si restringono confliggendo con i termini della convalida delle 48, ore per il trattenimento".

In ordine all'ultima doglianza, il ricorrente chiede rimettersi alla Corte Costituzionale il "punto relativo alla violazione delle fonti del diritto neanche secondaria delle modalità della misura della garanzia, e della omessa disposizione di altre misure alternative alla detenzione amministrativa che avrebbe dovuto essere determinato con legge primaria".

2. In particolare, con il primo motivo si contesta che il trattenimento, disposto, ai sensi degli artt. 6 e 6-bis D.Lgs. 142/2015, all'esito di una procedura non ordinaria ma accelerata, "per il solo fatto della provenienza dello straniero da un Paese di origine sicura", Paese designato tale, oltretutto, con atto di normazione secondaria "non aggiornato esattamente alla situazione politica attuale", in quanto ostativo alla possibilità di ingresso nel territorio italiano per richiedere la protezione internazionale, "che dovrebbe esser esaminata in ogni caso nel rispetto di tutte le garanzie procedurali ordinarie e non accelerate previste dall'ordinamento", contrasterebbe con l'art. 10, comma 3, Cost.

Nel secondo motivo, si denuncia che la procedura accelerata e il correlato trattenimento dovrebbero tradursi in una eccezione rispetto alla regola generale e non potrebbero applicarsi "sempre e comunque", anche all'ipotesi in cui il richiedente protezione internazionale, che arriva sulle coste italiane, provenga da un Paese sicuro "secondo il ministero", occorrendo, ai sensi dell'art. 43, par. 3, della Direttiva 2013/32 che vi sia stato uno sbarco dei migranti e soccorso in mare dei naufraghi "di carattere emergenziale, con incessante e copioso arrivo nelle nostre coste". Nella specie, tale contesto fattuale difettava, in quanto "Dai giornali si apprendeva che erano solo 5 persone a Porto Empedocle".

Con il terzo motivo, si assume che avendo lo straniero già fatto ingresso nel territorio italiano, alla frontiera di Lampedusa ove aveva chiesto asilo, mentre il Questore nel decreto di trattenimento aveva esposto che "veniva applicata la procedura di frontiera accelerata a Porto Empedocle (non frontiera) a seguito della domanda di asilo registrata in loco", in violazione dell'art. 8 par. 3 lettera c) direttiva 2013/33/UE, secondo il quale la procedura accelerata di esame della domanda di protezione internazionale può essere adottata unicamente alla frontiera o nella zona di transito.

Nel quarto motivo, invece, si denuncia violazione degli artt. 2 bis, 28-ter co. 1, lett. b) e 9 co. 2 bis del D.Lgs. 25/2008, in punto di trattenimento disposto con procedura accelerata per essere il richiedente protezione proveniente da Paese designato sicuro, in forza, all'epoca di decreto ministeriale, e si lamenta che, in forza dell'art. 2 bis del D.Lgs. 25/2008, comma 5, il medesimo debba, per vincere tale presunzione, invocare gravi motivi, che nella specie erano stati invocati, avendo egli dedotto di essere portatore di una mutilazione genitale permanente, che lo rendeva soggetto fragile e vulnerabile stante un fondato timore di persecuzione o un grave pericolo per la persona. Si deduce che, in base alla Direttiva 2013/32, "quando un richiedente dimostra che vi sono validi motivi per non ritenere sicuro tale paese per la sua situazione particolare, la designazione del paese come sicuro non può più applicarsi al suo caso" e spetta all'organo giurisdizionale operare una verifica aggiornata sulle condizioni del Paese designato sicuro. E si richiamano le questioni pregiudiziali rimesse alla Corte di Giustizia UE dal Tribunale di Bologna, dal Tribunale di Roma e dal Tribunale di Firenze, e i principi espressi da questa Corte con la sentenza n. 11399/2024.

Con i motivi quinto e sesto, il ricorrente, cittadino tunisino, contesta che il Questore di Agrigento avrebbe agito, in carenza di potere, applicando "il D.M. del 07.05.2024 non avente forza di legge", e che quindi lo stesso non poteva imporre le misure alternative al trattenimento al migrante (nella specie la garanzia economica di Euro 2500 a 5000 mila), per poter esser liberato e circolare nel territorio italiano, poiché tale previsione, o meglio la sua modalità di prestazione e misura, andava necessariamente prevista per legge in conformità alle norme della Costituzione richiamate. Si assume che, seppure la previsione della garanzia fideiussoria come alternativa al trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'articolo 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sia contenuta nell'art.6 bis del D.Lgs. n. 142/2015, la disposizione ha solo previsto la garanzia fideiussoria tra le misure alternative al trattenimento ma le modalità della misura, i termini e l'importo sono state rinviate ad un decreto di tipo amministrativo, il che, involgendo limitazione della libertà personale, sarebbe in contrasto con gli artt. 10,13 e 23 Cost.

3. Orbene, nella specie, è stata adottata una procedura accelerata di frontiera, ai sensi dell'articolo 28 bis, comma 2 bis), del decreto legislativo n. 25/2008, avendo lo straniero presentato, in data 20/08/2024, domanda di protezione internazionale direttamente alla frontiera (essendo stata la Provincia di Agrigento, ove si trova Lampedusa, individuata come zona di frontiera o transito, con decreto ministeriale del 5 agosto 2019), dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera, e in quanto proveniente da un Paese designato di origine sicura (la Tunisia).

La procedura di frontiera è stata introdotta nel nostro ordinamento ad opera del D.L. 10 marzo 2023 n. 20, convertito con modificazioni dalla L. 5 maggio 2023 n. 50, che ha integrato l'articolata disciplina delle procedure accelerate, contemplate come opzioni nella direttiva 2013/32/UE, c.d. Direttiva procedure, ed introdotte per la prima volta nel nostro ordinamento nel 2018, per esaminare le domande reiterate o presentate da una persona proveniente da un Paese di origine sicuro. Un aspetto peculiare della nuova procedura di frontiera, non presente nelle altre procedure accelerate, è la possibilità, consentita dal combinato disposto dell'art. 8 della direttiva 2013/33/UE, c.d. Direttiva accoglienza (al par. 3 lett. c) e dell'art. 43 della stessa Direttiva procedure, di disporre il trattenimento del richiedente protezione internazionale, al quale viene così impedito di circolare liberamente nel territorio italiano e dell'Unione europea.

È stato inserito un nuovo articolo nel D.Lgs. 142/2015, il 6-bis, rubricato "Trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'articolo 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25", con

disposizioni specifiche. Anche tale trattenimento, al pari di quello disciplinato dall'art.6, è una misura eccezionale e deve sempre essere conforme a quanto complessivamente disposto dalla Direttiva accoglienza, in particolare agli articoli 8 e 9.

In generale, sui temi controversi, va rilevato che l'inserimento di un Paese nella lista di quelli designati come sicuri non è privo di conseguenze in relazione sia al procedimento amministrativo avente ad oggetto la richiesta di protezione internazionale, sia al processo che si svolge innanzi al giudice ordinario con l'impugnativa del provvedimento di diniego.

Quanto alla fase amministrativa, è previsto, in particolare, che, quando la domanda venga presentata da un richiedente proveniente da un Paese di origine designato sicuro, il provvedimento relativo alla richiesta di protezione internazionale possa essere adottato all'esito di una procedura accelerata.

Sotto la rubrica "Procedure accelerate", l'art. 28-bis del D.Lgs. n. 25 del 2008 prevede, infatti, al comma 2, che, quando il richiedente proviene da un Paese sicuro, ai sensi dell'art. 2-bis, "la Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi due giorni". L'art. 7-bis del decreto-legge n. 20 del 2023, come introdotto dalla legge di conversione n. 50 del 2023 (in vigore dal 6 maggio 2023), amplia le ipotesi di procedure accelerate di esame delle domande di protezione internazionale, prevedendo una fattispecie di procedura "super accelerata", nella quale il provvedimento conclusivo deve essere adottato entro sette giorni complessivi dalla presentazione della domanda, per le domande di protezione internazionale presentate direttamente alla frontiera, o nelle zone di transito, da cittadino straniero proveniente da un paese di origine designato come "sicuro". In tali casi, inoltre, è previsto che la procedura accelerata potrà essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito.

È, infine, previsto, dal combinato disposto degli artt. 6-bis del D.Lgs. n. 142 del 2015 e 28-bis, comma 2, lettera b-bis), del D.Lgs. n. 25 del 2008, che il richiedente proveniente da un paese designato di origine sicuro, che non abbia consegnato il "passaporto o altro documento equipollente" o che non abbia prestato "idonea garanzia finanziaria", possa essere trattenuto durante lo svolgimento della procedura accelerata di esame della domanda di protezione internazionale presentata alla frontiera, o nelle zone di transito, "al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato".

4. Va richiamato, anzitutto, il principio già enunciato da questa Corte nella sentenza 19 dicembre 2024, n. 33398, sulla base di quanto statuito dalla Corte di giustizia (Grande Sezione) nella sentenza in data 4 ottobre 2024 con riguardo al dovere di esame completo ed ex nunc imposto dall'art. 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto anche alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali.

In base a tale principio, espresso ai sensi dell'art. 363-bis cod. proc. civ. in relazione a un giudizio di impugnazione del provvedimento di diniego della protezione internazionale, il giudice ordinario, sebbene non possa sostituirsi all'autorità governativa sconfinando nel fondo di una valutazione discrezionale a questa riservata, ha, nondimeno, il potere-dovere di esercitare il sindacato di legittimità del decreto ministeriale, nella parte in cui inserisce un certo paese di origine tra quelli sicuri, ove esso contrasti in modo manifesto con la normativa europea vigente in materia, anche tenendo conto delle fonti istituzionali e qualificate di cui all'art. 37 della direttiva 2013/32, aggiornate al momento della decisione.

Il che non può non valere - opportunamente declinato e adattato in forme e modalità compatibili con la scansione temporale urgente e ravvicinata del procedimento di convalida - là dove il giudice è chiamato a valutare la legittimità del trattenimento.

Sempre questa Corte, con l'ordinanza n. 34898 del 30 dicembre 2024, nel rinviare la causa a Nuovo Ruolo in attesa della decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale disposto, nell'ambito di altro giudizio principale, nelle cause C-758/24 e C-759/24, Alace e altri, dal Tribunale di Roma, in un giudizio vertente sulla non convalida, da parte del Tribunale di Roma (sulla base di un'interpretazione dell'art.37 della Direttiva 2013/32 nel senso che i principi enunciati dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, del 4 ottobre 2024, nella causa C-406/22 dovessero trovare applicazione anche nel caso in cui le condizioni sostanziali di designazione di Paese sicuro non siano soddisfatte per talune categorie di persone, cd. esenzioni soggettive), di un provvedimento di trattenimento presso il centro di G in Albania in base al Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, reso esecutivo con la legge di autorizzazione alla ratifica n. 14 del 2024, di un cittadino egiziano, che aveva dichiarato di essere in condizioni di fragilità psicologica e di temere il rientro nel suo paese di origine, ha affermato, sia pure nell'ambito di ordinanza interlocutoria, che, nell'ambiente normativo anteriore al decreto-legge n. 158 del 2024 e alla legge n. 187 del 2024, la designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro può essere effettuata, attraverso un decreto ministeriale, con eccezioni di carattere personale (questione peraltro poi diversamente risolta dalla Corte UE, come indicato appresso), ma la procedura accelerata di frontiera non dovrebbe applicarsi là dove, anche in sede di convalida

del trattenimento, il giudice ravvisi sussistenti i gravi motivi per ritenere che il paese non è sicuro per la situazione particolare in cui il richiedente si trova. Si è ritenuto che le eccezioni personali non potessero in ogni caso essere ammesse "a fronte di persecuzioni estese, endemiche e costanti, tali da contraddire, nella sostanza, il requisito dell'assenza di persecuzioni che avvengano generalmente e costantemente, secondo l'allegato I alla direttiva 2013/32, perché, altrimenti, sarebbe gravemente pregiudicato il valore fondamentale della dignità e, con esso, la connotazione dello Stato di origine come Stato di diritto, il quale postula il rispetto delle minoranze nel nucleo irriducibile dei diritti fondamentali della persona". Il giudice della convalida, garante, nell'esame del singolo caso, dell'effettività del diritto fondamentale alla libertà personale, non si deve sostituire nella valutazione che spetta, in generale, al Ministro degli affari esteri e agli altri Ministri che intervengono in sede di concerto, ma "è chiamato a riscontrare, nell'ambito del suo potere istituzionale, in forme e modalità compatibili con la scansione temporale urgente e ravvicinata del procedimento de libertate, la sussistenza dei presupposti di legittimità della designazione di un certo paese di origine come sicuro, rappresentando tale designazione uno dei presupposti giustificativi della misura del trattenimento". Pertanto, egli è chiamato a verificare, in ipotesi limite, se la valutazione ministeriale abbia varcato i confini esterni della ragionevolezza e sia stata esercitata "in modo manifestamente arbitrario" o se la relativa designazione sia divenuta, ictu oculi, non più rispondente alla situazione reale (come risultante, ad esempio, dalle univoche ed evi-denti fonti di informazione affidabili ed aggiornate sul paese di origine del richiedente).

5. La causa con ordinanza interlocutoria è stata rinviata a Nuovo Ruolo, in attesa del pronunciamento della Corte di Giustizia, investita di rinvio pregiudiziale, chiesto, oltre che da giudici di altri Stati membri dell'Unione, dal Tribunale di Roma, in particolare, sul seguente quesito: "se il diritto dell'Unione, ed in particolare gli artt. 36, 37, e 38 della direttiva 2013/32, nonché il suo allegato I, letti anche in combinazione con i suoi considerando 42, 46 e 48, ed interpretati alla luce dell'articolo 47 della Carta (e degli artt. 6 e 13 della CEDU), osti a che un paese terzo sia definito di origine sicuro qualora vi siano, in tale paese, categorie di persone per le quali esso non soddisfa le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I della direttiva".

Ai sensi dell'articolo 36 della direttiva 2013/32, rubricato "Concetto di paese di origine sicuro":

"1. Un paese terzo designato paese di origine sicuro a norma della presente direttiva può essere considerato paese di origine sicuro per un determinato richiedente, previo esame individuale della domanda, solo se:

a) questi ha la cittadinanza di quel paese; ovvero

b) è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel paese,

e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel paese non sia un paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso e per quanto riguarda la sua qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva (2011/95).

2. Gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale ulteriori norme e modalità inerenti all'applicazione del concetto di paese di origine sicuro".

L'articolo 37 della direttiva 2013/32, rubricato "Designazione nazionale dei paesi terzi quali paesi di origine sicuri", così dispone:

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

2. Gli Stati membri riesaminano periodicamente la situazione nei paesi terzi designati paesi di origine sicuri conformemente al presente articolo.

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

4. Gli Stati membri notificano alla Commissione i paesi designati quali paesi di origine sicuri a norma del presente articolo".

La direttiva 2013/32 prevede, all'art. 38, che gli Stati membri possono applicare il concetto di Paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che nel Paese terzo in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri: a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni

di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE; c) è rispettato il principio di non-refoulement conformemente alla convenzione di Ginevra; d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal di-ritto internazionale; e) ed esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra. Secondo l'allegato I della direttiva 2013/32, un paese di origine può essere considerato 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'art.9 della direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano e degradante, né pericolo a causa di violenza indi-scriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale". Per effettuare tale valutazione, secondo l'allegato I, "si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui viene offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese ed il modo in cui sono ap-plicate; b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e/o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e/o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, di detta Convenzione europea; c) il rispetto del principio di non-refoulement conformemente alla Convenzione di Ginevra; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà".

Come già osservato in altre ordinanze interlocutorie di questa Corte (Cass. nn. 235/2025 e 568/2025, tra le varie), la disciplina sopravvenuta, con il decreto-legge n. 158 del 2024 - abrogato dall'art. 1, comma 2, della legge n. 187 del 2024, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 145 del 2024, che però ha mantenuto validi gli atti e i provvedimenti adottati e fatto salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge n. 158 del 2024 e inoltre, sostituendo il comma 1 dell'art. 2-bis del D.Lgs. n. 25 del 2008 e inserendo, nello stesso articolo, il comma 4-bis, ha introdotto disposizioni di tenore identico a quelle recate dall'abrogato decreto legge n. 158 del 2024 - ha elevato il rango della fonte di designazione del Paese di origine come sicuro.

Mentre, infatti, inizialmente, l'art. 2-bis del decreto-legge n. 25 del 2008 (rimasto in vigore dal 4 dicembre 2008 al 23 ottobre 2024) affidava ad un decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, l'adozione dell'elenco dei paesi di origine sicuri, come nel caso in esame nel presente giudizio; oggi, invece, per effetto della legge n. 187 del 2024, la qualificazione come sicuri dei paesi di origine è materia di legge.

Ma tale normativa sopravvenuta non è applicabile retroattivamente, cosicché la legittimità del provvedimento con cui il Questore ha disposto il trattenimento deve essere vagliata in base al quadro normativo vigente a tale data.

Il giudice del rinvio pregiudiziale alla Corte UE, nell'ambito di controversie per il riconoscimento della protezione internazionale, a seguito di diniego, per manifesta infondatezza delle domande, della Commissione Territoriale competente, al termine di una procedura accelerata di frontiera, si interrogava, in sostanza, sulle conseguenze da trarre dalla sentenza del 4 ottobre 2024, C-406/22, esponendo che, dal preambolo del D.L. n. 158 del 2024, risultava che, con l'adozione di quest'ultimo, il governo italiano aveva inteso conformarsi a tale sentenza sopprimendo, all'articolo 2-bis, comma 2, seconda frase, del D.Lgs. n. 25 del 2008, la possibilità di designare come paese di origine sicuro un paese terzo che non soddisfi, per talune parti del suo territorio, le condizioni di siffatta designazione, conservando, tuttavia, nella citata disposizione, la possibilità di designare come paese di origine sicuro un paese terzo con l'eccezione di talune categorie di persone. Il giudice del rinvio sosteneva che, sulla base di un ragionamento analogo a quello adottato dalla Corte nella summenzionata sentenza, in relazione a eccezioni territoriali, un Paese terzo non dovrebbe ritenersi sicuro laddove non lo sia anche per talune categorie di persone.

Orbene, nel presente ricorso si sostiene, tra l'altro, che sussistono gravi motivi per ritenere che il Paese d'origine (la Tunisia) non è sicuro oltre che, in generale, alla luce della situazione attuale socio-politica, per la situazione personale in cui il richiedente si trova (vulnerabile a causa di una mutilazione genitale permanente in ragione della quale egli ha già subito umiliazioni e vessazioni), con la conseguenza che dovrebbe cadere la presunzione di sicurezza. In una vicenda siffatta, non parrebbe possibile procedere al trattenimento dello straniero per effetto del ricorso alla procedura di frontiera e, quindi, se il trattenimento venisse invece disposto, dovrebbe negarsene la convalida.

6. Sulla questione di rinvio pregiudiziale sollevata dal Tribunale di Roma nelle cause riunite C758/24 e C-759/24, Alace e altro, l'udienza pubblica dinanzi alla Seconda Sezione della Corte di giustizia, in esito a un procedimento accelerato ai sensi dell'art. 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura, si è tenuta il 25 febbraio 2025.

In data 1 agosto 2025 è stata pubblicata la sentenza della Grande Sezione della Corte di Giustizia, con la quale si sono affermati i seguenti principi:

1) gli articoli 36 e 37 nonché l'articolo 46, paragrafo 3, della 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, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che:

"essi non ostano a che uno Stato membro proceda alla designazione di paesi terzi quali paesi di origine sicuri mediante un atto legislativo, a condizione che tale designazione possa essere oggetto di un controllo giurisdizionale vertente sul rispetto delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I a detta direttiva, da parte di qualsiasi giudice nazionale investito di un ricorso avverso una decisione concernente una domanda di protezione internazionale, esaminata nell'ambito del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da paesi terzi designati come paesi di origine sicuri";

2) gli articoli 36 e 37 nonché l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, devono essere interpretati nel senso che:

" lo Stato membro, che designa un paese terzo come paese di origine sicuro, deve garantire un accesso sufficiente e adeguato alle fonti di informazione di cui all'articolo 37, paragrafo 3, di tale direttiva, sulle quali si fonda tale designazione, accesso il quale deve, da un lato, consentire al richiedente protezione internazionale interessato, originario di tale paese terzo, di difendere i suoi diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice competente e, dall'altro, consentire a quest'ultimo di esercitare il proprio sindacato su una decisione concernente la domanda di protezione internazionale;

il giudice nazionale investito di un ricorso avverso una decisione relativa a una domanda di protezione internazionale, esaminata nell'ambito del regime speciale di esame applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da paesi terzi designati come paesi di origine sicuri, può, qualora verifichi, anche solo in via incidentale, se tale designazione rispetti le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I a detta direttiva, tener conto delle informazioni da esso stesso raccolte, a condizione, da un lato, di accertarsi dell'affidabilità di tali informazioni e, dall'altro, di garantire alle parti in causa il rispetto del principio del contraddittorio";

3) l'articolo 37 della direttiva 2013/32, letto in combinato disposto con l'allegato I a tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che:

"esso osta a che uno Stato membro designi come paese di origine sicuro un paese terzo che non soddisfi, per talune categorie di persone, le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I a detta direttiva".

La Corte di Giustizia ha quindi anzitutto affermato che quando un giudice nazionale è investito di un ricorso avverso una decisione concernente una domanda di protezione internazionale, esaminata nell'ambito del regime speciale di esame citato al punto 48 della presente sentenza, tale giudice, nell'ambito dell'esame completo ed ex nunc imposto dal suddetto articolo 46, paragrafo 3, può e anzi "deve rilevare", sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso, una eventuale violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I a detta direttiva. L'efficacia del controllo giurisdizionale, in ordine al rispetto delle condizioni sostanziali, enunciate all'allegato I alla direttiva 2013/32, presuppone che il giudice adito possa avere accesso alle fonti di informazione sulla base delle quali l'autorità nazionale competente ha proceduto alla designazione del paese terzo di cui trattasi come paese di origine sicuro e che detto giudice possa verificare se tale designazione rispetti le condizioni sostanziali enunciate all'allegato I a detta direttiva, "tenendo conto di altre informazioni da esso stesso eventualmente raccolte, siano esse provenienti da fonti pubbliche o da fonti di cui ha chiesto la produzione a una delle parti della controversia dinanzi ad esso pendente, a condizione che, da un lato, si sia accertato dell'affidabilità di tali informazioni e che, dall'altro, conformemente al principio del contraddittorio, tali parti abbiano la possibilità di presentare le loro osservazioni in ordine a tali informazioni".

Sulle restanti questioni, vertenti sul controllo che tale giudice deve effettuare riguardo alla designazione, in quanto tale, del Paese terzo di origine del richiedente come Paese di origine sicuro, conformemente all'articolo 37 di detta direttiva, chiedendo il giudice del rinvio "se l'articolo 37 della direttiva 2013/32, letto in combinato disposto con l'allegato I a tale direttiva, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro designi come paese di origine sicuro un paese terzo che non soddisfi, per talune categorie di persone, le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I a detta direttiva", si è ritenuto che, al di là di tali divergenze semantiche nelle varie versioni linguistiche dell'allegato I della Direttiva 2013/32, i suddetti termini rinviano tutti ad una nozione di "invariabilità" e tendono di conseguenza, ed in assenza di qualsiasi riferimento - nell'articolo 37 o nell'allegato I alla direttiva 2013/32 - a una parte della popolazione del paese terzo interessato, ad indicare che le condizioni di cui a tale allegato devono essere rispettate "con riferimento a tutta la popolazione del paese terzo interessato", affinché tale paese possa essere designato

paese di origine sicuro. Essi esprimono quindi la scelta del legislatore dell'Unione di subordinare la designazione di un paese di origine sicuro alla condizione che il paese terzo sia, "generalmente" e "costantemente", sicuro per tutta la sua popolazione e non solo per una parte di essa.

In sede di determinazione delle condizioni alle quali gli Stati membri possono designare un paese terzo come paese di origine sicuro, occorre comunque garantire un esame delle domande "rapido" (da qui, la consentita possibilità di uno Stato membro di sottoporre le domande di protezione internazionale, presentate dai richiedenti provenienti da un paese terzo che tale Stato membro ha designato come paese di origine sicuro, a un regime speciale di esame accelerato) ma comunque "esaustivo" (e quindi adeguato e completo con accesso effettivo del richiedente ai principi fondamentali e alle garanzie previsti dalla medesima direttiva). I due obiettivi devono essere bilanciati e "il fatto che tale legislatore non abbia previsto, nell'ambito della direttiva di cui trattasi, la facoltà per gli Stati membri di escludere determinate categorie di persone ai fini di una designazione siffatta rispecchia tale bilanciamento e la sua scelta di privilegiare un esame esaustivo delle domande di protezione internazionale presentate da richiedenti il cui paese d'origine non soddisfi, per tutta la sua popolazione, le condizioni sostanziali di cui all'allegato I a detta direttiva".

Vero che il nuovo Regolamento 2024/1348, il cui articolo 78 abroga la direttiva 2013/32, con effetto, allo stato, dal 12 giugno 2026, introduce, all'art. 61, par. 2, detta facoltà, disponendo che la designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro, a livello sia dell'Unione che nazionale, possa essere effettuata con eccezioni per categorie di persone chiaramente identificabili, e rientra nella prerogativa del legislatore dell'Unione di tornare su tale scelta, procedendo a un nuovo bilanciamento degli interessi in causa.

Ma, poiché nei procedimenti principali nell'ambito dei quali era stata adita la Corte di Giustizia si applica l'articolo 37 della direttiva 2013/32 e non già l'articolo 61, paragrafo 2, del regolamento 2024/1348, si è affermato che spetta al giudice del rinvio, conformemente all'articolo 46, paragrafo 3, di tale direttiva, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, verificare, sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso, se la designazione come paese di origine sicuro, prevista all'articolo 2-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 25/2008 a seguito della sua modifica ad opera del decreto legge n. 158/2024, soddisfi o meno le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciati all'allegato I a detta direttiva, con riferimento a tutta la popolazione di tale paese terzo.

7. Tanto premesso, il primo motivo è infondato.

Con esso si contesta la stessa possibilità di sottoporre a procedura accelerata la domanda di protezione internazionale in caso di straniero richiedente proveniente da Paese sicuro.

Ma, al riguardo, anche la Corte di Giustizia, da ultimo, ha evidenziato la legittimità del regime speciale derivante dagli artt. 36 e 37 della Direttiva 2013/32. Tali articoli fondano il suddetto regime speciale su una forma di presunzione relativa di protezione sufficiente nel paese d'origine, la quale può essere superata dal richiedente se adduce gravi motivi attinenti alla sua situazione personale, e in forza degli stessi, gli Stati membri possono decidere, conformemente all'articolo 31, paragrafo 8, lettera b), di tale direttiva, da un lato, di accelerare la procedura d'esame e, dall'altro, di espletarla presso la frontiera o nelle zone di transito, conformemente all'articolo 43 di detta direttiva (sentenza del 4 ottobre 2024, C-406/22, EU:C:2024:841, punto 48; sentenza del 1 agosto 2025, citata, punto 49); inoltre, una delle conseguenze per l'interessato la cui domanda è respinta in base all'applicazione del concetto di paese di origine sicuro è che, contrariamente a quanto previsto in caso di semplice rigetto, egli può non essere autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato membro in cui è stata presentata tale domanda in attesa dell'esito del suo ricorso avverso la decisione di rigetto di detta domanda, come risulta dalle disposizioni dell'articolo 46, paragrafi 5 e 6, della direttiva 2013/32.

Il Considerando 20 della Direttiva 2013/32 enuncia che, in circostanze ben definite per le quali, fra l'altro, una domanda potrebbe essere infondata, gli Stati membri dovrebbero poter accelerare la procedura di esame, introducendo in particolare termini più brevi ma ragionevoli, in talune fasi procedurali, fatto salvo lo svolgimento di un esame adeguato e completo e un accesso effettivo del richiedente ai principi fondamentali e alle garanzie previsti dalla medesima direttiva.

La Corte UE nella sentenza dell'agosto 2025 ha ribadito che spetta a ciascuno Stato membro procedere alla designazione dei paesi di origine sicuri secondo le modalità previste agli articoli 36 e 37 nonché all'allegato I alla direttiva 2013/32/UE, vale a dire, in particolare, l'adozione di un elenco di paesi terzi sulla base dei criteri fissati in detto allegato I, la formulazione di norme e di modalità supplementari di attuazione, la notifica alla Commissione dell'elenco di paesi di origine sicuri o, ancora, il suo riesame periodico, ma ha chiarito che la normativa eurounitaria non determina "la o le autorità degli Stati membri che dovrebbero essere incaricate di designare i paesi di origine sicuri a livello nazionale oppure lo strumento giuridico pertinente a tal fine", disponendo, ai sensi dell'art.288, terzo comma, TFUE gli Sati membri, in

sede di recepimento di una direttiva, di un margine di discrezionalità in ordine alla scelta delle modalità e dei mezzi destinati a garantirne l'attuazione.

Nella specie, all'epoca dei fatti per cui è causa, la designazione di Paesi terzi quali "paesi di origine sicuri" era effettuata mediante un decreto ministeriale, con previsione normativa contemplata nell'art.2-bis del D.Lgs. 25/2008; dall'ottobre 2024, detta designazione avviene invece mediante un atto legislativo ai sensi dell'art.2-bis, commi da 1 a 4, del D.Lgs. citato, come modificato dal D.L. 23 ottobre 2024 n. 158 (procedure per il riconoscimento della protezione internazionale).

Resta salvo tuttavia l'obbligo di ogni giudice nazionale di garantire la piena efficacia delle disposizioni della direttiva 2013/32 e, in particolare, il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva di tali diritti, quale garantito dall'articolo 47 della Carta (implicante il diritto all'esame completo ed ex nunc della domanda di protezione internazionale, anche se esaminata nell'ambito del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da paesi terzi designati come paesi di origine sicuri), disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione del diritto nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una disposizione di tale direttiva produttiva di effetti diretti, senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale disposizione dal diritto nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale. Il giudice nazionale adito, in sede di ricorso, deve controllare, anche solo in via incidentale, se la designazione del paese terzo di cui trattasi quale paese di origine sicuro rispetti le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I alla direttiva 2013/32.

Allo stesso modo non è ravvisabile, sotto il profilo invocato in ricorso, una violazione dell'art.10, comma 3, Cost. in punto di diritto d'asilo costituzionale, potendo il diritto relativo comunque trovare tutela giurisdizionale, malgrado la previsione di un regime speciale.

8. La seconda censura è inammissibile per difetto di specificità.

Nel caso di specie, per l'esame della domanda di protezione è stata seguita la procedura accelerata di cui all'art. 28-bis, comma 2, lett. b e b-bis, D.Lgs. n. 25/2008, che disciplinano, rispettivamente, la domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4 da richiedente "dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere relativi controlli" e la domanda di protezione internazionale, "presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito" di cui al comma 4, da un richiedente "proveniente da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis".

Nelle more, il richiedente è stato trattenuto, ai sensi dell'art. 6-bis D.Lgs. n. 142/2015, di Attuazione Direttiva 2013/33/UE e di quella 2013/32/UE, introdotto con il D.L. n. 20 del 10 marzo 2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 50 del 5 maggio 2023 nel testo vigente ratione temporis all'agosto 2024, che stabiliva, ai primi due commi, Trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'art. 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25:

"1. Fuori dei casi di cui all'articolo 6, commi 2 e 3-bis, del presente decreto e nel rispetto dei criteri definiti all'articolo 14, comma 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 10998, n. 286, il richiedente può essere trattenuto durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere b) e b-bis), del decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25, e fino alla decisione dell'istanza di sospensione di cui all'articolo 35-bis, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 25 del 2008, al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato. 2. Il trattenimento di cui al comma 1 può essere disposto qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, ovvero non presti idonea garanzia finanziaria. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con i Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze, sono individuati l'importo e le modalità di prestazione della predetta garanzia finanziaria".

L'art.43 della Direttiva 2013/32 prescrive che gli Stati membri possano prevedere procedure, in conformità ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al Capo II, per decidere sull'ammissibilità o sul merito di una domanda di protezione internazionale, nella zona di frontiera o nelle zone di transito dello Stato membro, e stabilisce che "Nel caso in cui gli arrivi in cui è coinvolto un gran numero di cittadini di paesi terzi o di apolidi che presentano domande di protezione internazionale alla frontiera o in una zona di transito, rendano all'atto pratico impossibile applicare ivi le disposizioni di cui al paragrafo 1, dette procedure si possono applicare anche nei luoghi e per il periodo in cui i cittadini di paesi terzi o gli apolidi in questione sono normalmente accolti nelle immediate vicinanze della frontiera o della zona di transito".

Quindi, nel caso in cui un afflusso massiccio di richiedenti protezione internazionale renda impossibile l'applicazione delle procedure specifiche istituite dagli Stati membri, ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 1, di tale direttiva, alle loro frontiere o nelle loro zone di transito, tali procedure possono continuare a essere applicate nei luoghi e per il periodo in

cui i richiedenti protezione internazionale interessati sono normalmente accolti nelle immediate vicinanze di tali frontiere o di tali zone di transito.

Nella specie, il richiedente risulta, dal provvedimento impugnato, avere presentato domanda alla frontiera di Porto Empedocle, essendo stata la provincia di Agrigento, ove si trovano Lampedusa e Porto Empedocle, individuata, con D.M. 5/8/2019 (che ha individuato le zone di frontiera o di transito nelle quali, per le domande di protezione internazionale presentate nei casi previsti dall'art. 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, si applicano le procedure accelerate e ha istituito ulteriori sezioni territoriali delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale), come zona di frontiera o di transito.

La violazione prospettata risulta quindi non attinente alla fattispecie concreta e comunque generica.

9. Il terzo motivo è, del pari, inammissibile per difetto di specificità.

Si denuncia che, avendo lo straniero già fatto ingresso nel territorio italiano, alla frontiera di Lampedusa "ove aveva chiesto asilo", mentre il Questore nel decreto di trattenimento aveva esposto che "veniva applicata la procedura di frontiera accelerata a Porto Empedocle (non frontiera) a seguito della domanda di asilo registrata in loco", vi sarebbe violazione dell'art. 8 par. 3 lettera c) direttiva 2013/33/UE, secondo il quale la procedura accelerata di esame della domanda di protezione internazionale può essere adottata unicamente alla frontiera o nella zona di transito.

Ma dallo stesso ricorso si deduce che egli veniva trasferito da Lampedusa a Porto Empedocle e "in loco", ricevute tutte le informative, veniva "registrata la manifestazione di volontà per la prima volta resa a Lampedusa".

Il che non smentisce compiutamente quanto affermato nel provvedimento impugnato in ordine al fatto che la domanda di protezione sia stata presentata solo a Porto Empedocle, individuata zona di frontiera.

10. Il quarto motivo è infondato, in parte, e inammissibile, in altra parte.

Il primo profilo denunciato, con cui si lamenta violazione degli artt. 2 bis, 28-ter co. 1, lett. b) e 9 co. 2 bis del D.Lgs. 25/2008, in punto di trattenimento disposto con procedura accelerata per essere il richiedente protezione proveniente da Paese designato sicuro, in forza, all'epoca solo di decreto ministeriale, laddove ci si duole della fonte ministeriale di designazione del Paese come sicuro, è infondato per le ragioni già espresse.

Sotto un secondo profilo, si lamenta poi che, in forza dell'art. 2 bis del D.Lgs. n. 25 del 28 gennaio 2008, comma 5, il ricorrente debba, per vincere tale presunzione, dedurre la sussistenza di "gravi motivi", che nella specie erano stati invocati, avendo egli subito, per un'aggressione da parte di privati familiari di una ragazza con la quale aveva avuto una relazione, una mutilazione genitale, che lo rendeva soggetto fragile e vulnerabile, stante un timore di persecuzione o un grave pericolo per la persona.

Si deduce che, in base alla Direttiva 2013/32, "quando un richiedente dimostra che vi sono validi motivi per non ritenere sicuro tale paese per la sua situazione particolare, la designazione del paese come sicuro non può più applicarsi al suo caso" e spetta all'organo giurisdizionale operare una verifica aggiornata sulle condizioni del Paese designato sicuro.

Orbene la Corte di Giustizia, nella sentenza richiamata del 1 agosto 2025, ha espressamente affermato che l'articolo 37 della direttiva 2013/32, letto in combinato disposto con l'allegato I a tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che: "esso osta a che uno Stato membro designi come paese di origine sicuro un paese terzo che non soddisfi, per talune categorie di persone, le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I a detta direttiva". I termini utilizzati nell'allegato I esprimono la scelta del legislatore dell'Unione di subordinare la designazione di un paese di origine sicuro alla condizione che il paese terzo sia, "generalmente" e "costantemente", sicuro per tutta la sua popolazione e non solo per una parte di essa.

In particolare, in motivazione, la Corte di Giustizia ha rilevato (paragrafi 66 e 85) che, quando un giudice nazionale è investito di un ricorso avverso una decisione concernente una domanda di protezione internazionale, esaminata nell'ambito del regime speciale di esame citato al punto 48 della presente sentenza, tale giudice, nell'ambito dell'esame completo ed ex nunc imposto dal suddetto articolo 46, paragrafo 3, deve rilevare, "sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso", una eventuale violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I a detta direttiva (e si è richiamata Corte Giustizia sentenza del 4 ottobre 2024, C-406/22).

In sede di determinazione delle condizioni alle quali gli Stati membri possono designare un paese terzo come paese di origine sicuro, occorre comunque garantire un esame delle domande "rapido" (da qui, la consentita possibilità di uno Stato membro di sottoporre le domande di protezione internazionale, presentate dai richiedenti provenienti da un paese terzo che tale Stato membro ha designato come paese di origine sicuro, a un regime speciale di esame accelerato) ma comunque "esaustivo" (e quindi adeguato e completo con accesso effettivo del richiedente ai principi fondamentali e alle garanzie previsti dalla medesima direttiva).

Già la Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, con la sentenza del 4 ottobre 2024, Causa C-406/22, nell'affermare che l'articolo 37 della direttiva 2013/32 deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un paese terzo possa essere designato come paese di origine sicuro "allorché talune parti del suo territorio non soddisfano le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I di detta direttiva", aveva altresì affermato che l'art. 46, par. 3, della direttiva 2013/32/Ue impone ai giudici nazionali, chiamati a esercitare il proprio sindacato giurisdizionale sul rigetto della domanda di protezione internazionale causata dalla circostanza che il paese d'origine del migrante sia considerato sicuro, "nell'ambito dell'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto previsto all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta", di "verificare d'ufficio l'eventuale violazione dei requisiti che l'allegato I alla direttiva richiede perché le autorità di uno Stato membro possano qualificare uno Stato terzo come sicuro", quindi anche se tale violazione non è espressamente invocata a sostegno di detto ricorso.

Si ricorda che anche questa Corte di Cassazione aveva già chiarito che "il giudice, a fronte del corretto adempimento degli oneri di allegazione, mantiene il potere-dovere di acquisire con ogni mezzo tutti gli elementi utili ad indagare sulla sussistenza dei presupposti della protezione internazionale, anche in relazione alla situazione generale del paese di origine" (Cass. n. 33398/2024).

Nel presente ricorso per cassazione in oggetto, tuttavia, si lamenta soltanto che, in generale, la Tunisia non è un Paese sicuro in relazione a categorie di persone, "non potendo in alcun modo definirsi paese che tutela dalle persecuzioni i dissidenti e le minoranze all'interno di un quadro democratico" e che "non rispetta il divieto di arresti e detenzioni arbitrarie".

Il ricorrente deduce che coloro i quali subiscono mutilazioni permanenti "non sono malati o impediti nelle loro azioni quotidiane" ma sono solo soggetti fragili, vulnerabili, i quali hanno subito "umiliazioni e vessazioni" a causa del trauma subito.

E non si deduce di avere allegato, in sede di ricorso dinanzi al Tribunale, elementi di fatto idonei a integrare un rischio specifico di persecuzione o grave pericolo.

Il sindacato giurisdizionale sulla designazione del Paese d'origine (nella specie la Tunisia) come Paese sicuro, alla luce della Direttiva 2013/32/CE e sino all'entrata in vigore del nuovo Regolamento, può essere anche solo officioso, a prescindere dalla doglianza specifica del richiedente protezione sul punto, ma deve sempre fondarsi "sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso" (par. 85 sentenza Corte UE 1 agosto 2025).

Il Tribunale, in sede di convalida, ex art. 6 bis D.Lgs. 142/2015, del trattenimento durante lo svolgimento della procedura di frontiera disposta ex art. 28 bis, comma 2, lett. b) e b-bis) D.Lgs. 25/2008 (avendo il cittadino tunisino presentato domanda di protezione internazionale in Porto Empedocle, nella provincia di Agrigento, individuata, ai sensi dell'art. 2 del decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2019, come zona di frontiera o di transito, sia in quanto aveva presentato la detta domanda dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera, sia in quanto proveniente da un Paese designato di origine sicura, non essendo applicabili misure alternative), ha convalidato la misura del trattenimento sulla scorta della situazione concreta dell'interessato, non avendo lo stesso né consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, né prestato la garanzia finanziaria prevista dal decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'economia e delle finanze, del 10 maggio 2024, di Euro 2.500,00.

Il Tribunale ha ritenuto accertato che il richiedente, per facta concludentia, aveva già tentato di allontanarsi da Lampedusa "senza essere individuato" (avendo dichiarato di essere approdato, il 19 agosto, di mattina, a Lampedusa su una barca con altre quattro persone, di essersi tuffato "per primo" dalla barca ad una distanza di circa 100 metri dalla riva, di avere nuotato sino alla riva e di essersi nascosto, di avere provato a lasciare l'isola senza essere rintracciato e, non essendoci riuscito, di essersi recato in un hotel per chiedere informazioni su come allontanarsi dall'isola senza essere ritrovato, sennonché a quel punto il personale dell'hotel aveva chiamato i carabinieri ed era stato intercettato sempre in Lampedusa) e aveva già manifestato l'intenzione di rendersi irreperibile e dunque di vanificare il suddetto scopo.

Il Tribunale ha quindi ritenuto che il trattenimento fosse l'unica misura necessaria a garantire lo scopo normativo previsto dall'art. 6-bis del D.Lgs. 142/2015, ovverosia accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato durante lo svolgimento della procedura in frontiera, e che il medesimo non rientrasse in alcuna delle categorie di persone nei confronti delle quali, ai sensi degli artt. 17 del D.Lgs. 142/2015 e 28 bis, ultimo comma, del D.Lgs. 25/2008, è preclusa l'applicazione delle procedure accelerate e dunque la procedura accelerata in frontiera con conseguente possibilità di trattenimento. Si è rilevato che il richiedente "è un uomo di ventitré anni giunto in Italia senza figli minori e in buone condizioni di salute, come risulta dal certificato di idoneità sanitaria del 20.08.2024 da cui risulta che "in atto non si evidenziano patologie degne di nota", circostanza questa che peraltro allo stato impedisce di apprezzare e valutare quanto dichiarato dal richiedente circa la asserita assenza di un testicolo".

A fronte di tale complessiva valutazione in fatto, la doglianza in esame del ricorso si rivela inammissibile per carenza di interesse e difetto di specificità.

Da un lato, non risulta neppure censurata una delle due rationes decidendi della decisione di convalida del trattenimento, quella secondo la quale il trattenimento, e la procedura accelerata disposta anche ex art. 28 bis, comma 2, lett. b) D.Lgs. 25/2008, rappresentava l'unica misura necessaria a garantire lo scopo normativo previsto dall'art. 6 bis del D.Lgs. 142/2015, in difetto di alternative, a fronte del "tentativo di elusione dei controlli di frontiera da parte del richiedente ancor prima della presentazione della domanda di protezione internazionale".

Si legge, infatti, nella decisione qui impugnata che, dalle stesse dichiarazioni del cittadino tunisino, rese in sede di audizione con interprete, era emerso che il medesimo, per facta concludentia, aveva già tentato di allontanarsi da Lampedusa "senza essere individuato" (avendo dichiarato di essere approdato, il 19 agosto, di mattina, a Lampedusa su una barca con altre quattro persone, di essersi tuffato "per primo" dalla barca ad una distanza di circa 100 metri dalla riva, di avere nuotato sino alla riva e di essersi "nascosto", di avere provato a lasciare l'isola senza essere rintracciato e, non essendoci riuscito, di essersi recato in un hotel per chiedere informazioni su come allontanarsi dall'isola senza essere ritrovato, sennonché a quel punto il personale dell'hotel aveva chiamato i carabinieri e lo stesso era stato intercettato dalle forze dell'ordine sempre in Lampedusa) e aveva già manifestato l'intenzione di rendersi irreperibile e dunque di vanificare il suddetto scopo.

Dall'altro lato, il Tribunale ha esaminato la circostanza in fatto, allegata dal ricorrente, "circa la asserita sentenza di un testicolo", rilevando che il dato non potesse essere adeguatamente valutato in quanto il richiedente risultava, dal certificato di idoneità sanitaria del 20 agosto 2024, in "buone condizioni di salute" e senza alcuna evidenziazione di "patologie degne di nota".

Nel presente ricorso per cassazione, il ricorrente si è limitato a dedurre che, a fronte del fatto, "che lo stesso Tribunale non ha potuto negare", della "mutilazione genitale permanente", egli doveva essere ritenuto soggetto fragile e vulnerabile per le "umiliazioni e vessazioni" subite, a rischio di persecuzione o in grave pericolo in caso di rimpatrio in un Paese come la Tunisia.

Ma, in rapporto alla questione di diritto, rimessa al giudice, relativa all'eventuale violazione dei requisiti che l'allegato I alla direttiva 2013/32/UE richiede perché le autorità di uno Stato membro possano qualificare uno Stato terzo d'origine come sicuro, l'allegazione in fatto risultava comunque generica.

In conclusione, si deve affermare il seguente principio di diritto:

"**In sede di esame di un ricorso avverso convalida di un trattenimento disposto, ai sensi dell'art. 6 bis D.Lgs. n. 142 del 18 agosto 2015, durante lo svolgimento della procedura di frontiera di cui all'art.28 bis del D.Lgs. 28 gennaio 2008 n. 25, non qualunque differenziazione personale rispetto alla generalità della popolazione di un Paese terzo rientra nella condizione di esenzione soggettiva idonea a integrare - alla luce della sentenza della Grande Sezione della Corte di Giustizia pubblicata in data 1 agosto 2025, nelle cause riunite C758/24 e C-759/24, vincolante, nei principi affermati, per il giudice nazionale sino all'entrata in vigore del nuovo Regolamento UE n. 2024/1348 - i gravi motivi per ritenere non "generalmente" sicuro un Paese terzo d'origine, designato come tale dallo Stato membro UE, ove tale Paese non offra garanzie di protezione contro il rischio di persecuzioni o violazioni gravi a determinate categorie di persone**".

11. I restanti motivi sono infondati.

Con i motivi quinto e sesto, il ricorrente, cittadino tunisino, contesta che il Questore di Agrigento avrebbe agito, in carenza di potere, applicando "il D.M. del 07.05.2024 non avente forza di legge", e che quindi lo stesso non poteva imporre le misure alternative al trattenimento al migrante (nella specie la garanzia economica di Euro 2500 a 5000 mila), per poter

esser liberato e circolare nel territorio italiano, poiché tale previsione, o meglio la sua modalità di prestazione e misura, andava necessariamente prevista per legge in conformità alle norme della Costituzione richiamate. Si assume che, seppure la previsione della garanzia fideiussoria come alternativa al trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'articolo 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sia contenuta nell'art. 6 bis del D.Lgs. n. 142/2015, la disposizione ha solo previsto la garanzia fideiussoria tra le misure alternative al trattenimento ma le modalità della misura, i termini e l'importo sono state rinviate ad un decreto di tipo amministrativo, il che, involgendo limitazione della libertà personale, sarebbe in contrasto con gli artt. 10,13 e 23 Cost.

Si deve rilevare che affinché il trattenimento disposto in base all'art. 43 della Direttiva procedure sia conforme a quanto previsto dall'art. 8 della Direttiva accoglienza 2013/33/UE, devono essere rispettate anche le modalità e le garanzie ivi previste ed in particolare quelle disposte agli articoli 8 e 9. Tra queste, al par. 4, è contemplata la necessità di prevedere "disposizioni alternative al trattenimento, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato".

Gli Stati membri sono obbligati a prevedere modalità alternative al trattenimento, salva la loro discrezionalità di scegliere esattamente quale di queste modalità introdurre nel proprio ordinamento.

Il legislatore italiano del 2023 ha introdotto, nell'art.6 bis D.Lgs. 142/29915, la seguente disposizione: "2. Il trattenimento di cui al comma 1 può essere disposto qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, ovvero non presti idonea garanzia finanziaria. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con i Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze, sono individuati l'importo e le modalità di prestazione della predetta garanzia finanziaria".

Con un primo decreto interministeriale del 14 settembre 2023 la garanzia finanziaria è stata stabilita ad un importo fisso di Euro 4.938, suscettibile di aggiornamento biennale. Tale importo era stato, all'epoca, stabilito sulla base di quanto necessario in Italia per procurarsi un alloggio adeguato per quattro settimane, per avere i mezzi di sussistenza minimi necessari e per la somma occorrente per il rimpatrio.

Si deve ricordare che il Tribunale di Catania, in alcune ordinanze del 2023, non aveva convalidato alcuni trattenimenti, rilevando diverse criticità anche nella disposta garanzia fideiussoria, in quanto la formulazione contenuta nell'art. 6-bis D.Lgs. n. 142/2015 tenderebbe a ribaltare la logica in base alla quale sono previste le misure alternative al trattenimento: queste ultime, infatti, dovrebbero essere applicate dopo aver constatato la necessità del trattenimento; solo successivamente, il questore dovrebbe verificare se possano essere applicate misure diverse, quali la prestazione di una garanzia finanziaria o la consegna del passaporto, ma nella disposizione italiana, invece, il questore disporrebbe il trattenimento del richiedente protezione internazionale qualora non sia consegnato il passaporto o non sia prestata la garanzia finanziaria, essendo quest'ultima configurata come un requisito amministrativo imposto al richiedente prima di riconoscere i diritti conferiti dalla direttiva accoglienza per il solo fatto di richiedere protezione internazionale; inoltre, si era ritenuto che la fissazione di un importo fisso ed elevato non avrebbe potuto mai costituire un'alternativa per coloro che non dispongono di adeguate risorse finanziarie, per le quali la cifra si sarebbe dovuta fissare ad un importo inferiore.

I ricorsi per cassazione avverso tali pronunce vennero assegnati alle Sezioni Unite civili, su richiesta dell'Amministrazione ricorrente.

Le Sezioni Unite con alcune ordinanze interlocutorie del 2024 avevano investito, ex art.267 del TFUE, la Corte di Giustizia della questione attinente al rapporto tra la valutazione caso per caso - che si richiede sia espressa in motivazione da parte dell'autorità amministrativa per il trattenimento alla frontiera onde stabilirne la necessità, la ragionevolezza e la proporzionalità a fronte della effettiva impraticabilità di misure alternative - e la prestazione della garanzia finanziaria, che, per come, all'epoca, disciplinata dal diritto interno, non appariva sintonica con il fine perseguito. In particolare, si era formulato il seguente quesito: "se gli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, tenuto conto altresì dei fini desumibili dai suoi considerando 15 e 20, ostino a una normativa di diritto interno che contempli, quale misura alternativa al trattenimento del richiedente (il quale non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente), la prestazione di una garanzia finanziaria il cui ammontare è stabilito in misura fissa (nell'importo in unica soluzione determinato per l'anno 2023 in Euro 4.938,00, da versare individualmente, mediante fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa) anziché in misura variabile, senza consentire alcun adattamento dell'importo alla situazione individuale del richiedente, né la possibilità di costituire la garanzia stessa mediante intervento di terzi, sia pure nell'ambito di forme di solidarietà familiare, così imponendo modalità suscettibili di ostacolare la fruizione della misura alternativa da parte di chi non disponga di risorse adeguate, nonché precludendo la adozione di una decisione motivata che esamini e valuti caso per caso la ragionevolezza e la proporzionalità di una siffatta misura in relazione alla situazione del richiedente medesimo".

Si dubitava dunque, in sede di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, dell'osservanza del diritto dell'Unione della normativa nazionale che fosse interpretata ed applicata nel senso che un richiedente protezione internazionale fosse trattenuto per il solo fatto di non avere consegnato il passaporto o altro documento equipollente, e ancor più di non avere prestato idonea garanzia finanziaria, stabilita in maniera rigida e non adattabile alla situazione individuale, con modalità come quelle che si evincevano nella riportata legislazione nazionale.

Successivamente, i ricorsi del Ministero dell'Interno sono stati, nel luglio 2024, rinunciati, essendo nel frattempo mutato il quadro giuridico di riferimento, prima della pronuncia della Corte di Giustizia UE, e i giudizi sono stati dichiarati estinti nel settembre 2024.

La domanda pregiudiziale è stata ritirata ai sensi dell'art. 100 del Regolamento di procedura della Corte di giustizia del 25-9-2012.

Invero, il decreto interministeriale del 14 settembre 2023 è stato abrogato e sostituito, con decorrenza dal 20 giugno 2024, dal decreto interministeriale del 10 maggio 2024, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 19 giugno 2024, n. 142, al dichiarato fine di "assicurare la flessibilità alla prestazione della garanzia finanziaria anche dal punto di vista soggettivo, sulla base di una valutazione effettuata caso per caso".

All'art. 1 del nuovo Decreto, si sono previsti un importo tra un minimo e un massimo. L'art. 2 specifica che quando lo straniero fa la richiesta di cui all'art. 3, comma 1, l'importo della garanzia è determinato senza indugio dal questore competente per l'adozione del provvedimento di trattenimento, in misura compresa tra 2.500 e 5.000,00 euro, "con valutazione compiuta caso per caso e tenuto conto della situazione individuale dello straniero"; il questore è chiamato a valutare ai fini del quantum della garanzia quanto allegato dallo straniero nella documentazione esibita. All'art. 3, si è previsto che allo straniero sottoposto alla procedura in frontiera prevista dall'art. 28 -bis , comma 2, lettere b) e b-bis), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 sia comunicata la facoltà di fare richiesta di prestazione della garanzia, alternativa al trattenimento, da prestarsi poi con le modalità indicate, anche da parte di parenti dello straniero in linea retta o collaterale entro il terzo grado, regolarmente soggiornanti in Italia o in altro Stato dell'Unione europea, entro sette giorni lavorativi decorrenti dalla comunicazione dell'importo determinato dal questore.

L'art. 6 bis, comma 2, nell'ottobre 2024 è stato poi modificato, per effetto del D.L. n. 145/2024 ("Il trattenimento di cui al comma 1 può essere disposto qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità o non presti idonea garanzia finanziaria, ovvero nelle more del perfezionamento della procedura concernente la prestazione della garanzia finanziaria. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con i Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze, sono individuati l'importo e le modalità di prestazione della predetta garanzia finanziaria").

Tanto premesso, nella specie le censure sollevate non sono meritevoli di accoglimento.

Esse si incentrano esclusivamente sul dato della carenza di potere dell'Amministrazione nell'intervenire a livello di normazione secondaria nella fissazione dell'importo e delle modalità di versamento della suddetta garanzia.

Ma la norma di legge si occupa necessariamente della previsione generale ed astratta.

L'art. 6 bis, comma 2, come introdotto nel 2023, nel testo operante ratione temporis, ha dato attuazione a disposizioni eurounitarie (il par. 4 dell'art. 8 della Direttiva 2013/33/UE: "Gli Stati membri provvedono affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato"), contemplando la possibilità di prestazione, su richiesta dello straniero, di una garanzia in alternativa al trattenimento e l'attuale decreto interministeriale del maggio 2024 (applicato nella specie) ha modificato l'assetto normativo derivante dal pregresso decreto ministeriale del 2023.

La riserva di legge, secondo il dettato costituzionale, in relazione all'effetto indiretto (della mancata prestazione della garanzia) della limitazione della libertà personale, conseguente al disposto trattenimento, in difetto di misure alternative, viene quindi ad essere rispettata.

Né si può contestare la scelta stessa del legislatore, del tutto consueta in vari ambiti e settori, di rimettere alla normativa secondaria di fonte ministeriale la normativa di dettaglio.

Deve essere quindi affermato il seguente principio di diritto:

"La previsione contenuta nell'art. 6 bis, comma 2, del D.Lgs. n. 142/2015, nel testo vigente ratione temporis, anteriormente alla modifica, per effetto del D.L. n. 145/2024, ha dato attuazione a disposizioni eurounitarie, il par. 4 dell'art. 8 della Direttiva 2013/33/UE, contemplando la possibilità di prestazione, su richiesta dello straniero, di una garanzia in alternativa al trattenimento, e, come integrata dall'attuale decreto interministeriale del 10 maggio 2024 (che ha modificato l'assetto normativo derivante dal pregresso decreto ministeriale del 14 settembre 2023), al dichiarato fine di "assicurare la flessibilità alla prestazione della garanzia finanziaria anche dal punto di vista soggettivo, sulla base di una valutazione effettuata caso per caso", rispetta la riserva di legge, secondo il dettato costituzionale, in relazione all'effetto indiretto (della mancata prestazione della garanzia) della limitazione della libertà personale, essendosi rimessa alla normativa secondaria di fonte ministeriale la sola normativa di dettaglio".

Altri profili di criticità non sono denunciati e non sono rilevabili nel presente giudizio di legittimità.12. Per questi motivi, va respinto il ricorso.

Non v'è luogo a provvedere sulle spese, non avendo l'intimato svolto attività difensiva.

In caso di diffusione, devono essere omesse le generalità delle parti e dei soggetti menzionati nella decisione, a norma dell'art. 52 D.Lgs. n. 196 del 2003.

P.Q.M.

La Corte respinge il ricorso.

Ai sensi dell'art.13, comma 1 quater del D.P.R. 115/2002, dà atto della ricorrenza dei presupposti processuali per il versamento da parte del ricorrente dell'importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per il ricorso, ove dovuto, a norma del comma 1 bis dello stesso art.13.

In caso di diffusione, dispone che siano omesse le generalità delle parti e dei soggetti menzionati nella decisione, a norma dell'art. 52 D.Lgs. n. 196 del 2003.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 9 gennaio 2026.

Depositato in Cancelleria il 22 gennaio 2026.