

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2025

LE PROCEDURE PAESI SICURI E IL PROTOCOLLO ITALIA-ALBANIA ALLA LUCE DELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA: PROFILI DI DIRITTO COSTITUZIONALE

di Cecilia Siccardi

Abstract: *Il contributo mira a commentare le recenti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea e dei giudici nazionali in tema di c.d. Paesi sicuri e del Protocollo Italia-Albania. L'analisi è svolta in una prospettiva di diritto costituzionale interno, utile ad affrontare alcuni nodi di fondo, quali il difficile bilanciamento tra i diritti delle persone migranti e il controllo dei confini, il rapporto tra diritto interno e norme UE, il ruolo dei giudici e della politica. In tale ottica, lo scritto si propone anzitutto di ricostruire il quadro normativo, per poi ripercorrere l'evoluzione giurisprudenziale in materia sino alle sentenze della Cassazione del dicembre 2024 e il loro seguito. L'ultima parte del contributo è invece dedicata al ruolo della Corte costituzionale, sinora esclusa da questa vicenda.*

Abstract: *The paper aims at analysing the recent case law of the Court of Justice of the European Union and national courts on the issue of Safe countries of origins and the Italy-Albania Protocol. The analysis is carried out from a domestic constitutional law perspective, which is useful to address some central issues, such as the difficult balancing act between migrants' rights and border control, the relationship between domestic and EU Law and the role of judges and politics. From this point of view, the paper will first reconstruct the legal framework, then retrace the jurisprudential evolution on the matter up to the Supreme Court rulings of December 2024 and their follow-up. The last part of the paper will instead be devoted to the role of the Italian Constitutional Court, which has so far been excluded from this matter.*

LE PROCEDURE PAESI SICURI E IL PROTOCOLLO ITALIA-ALBANIA ALLA LUCE DELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA: PROFILI DI DIRITTO COSTITUZIONALE

di Cecilia Siccardi*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le procedure accelerate “Paesi Sicuri”: tra principi costituzionali ed europei. – 2.1. (Segue): Le procedure “Paesi sicuri” in Albania. – 3. I diversi orientamenti giurisprudenziali sulla disapplicazione del d.m. “Paesi sicuri” e i primi rinvii pregiudiziali. – 4. La sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024 e le conseguenze nell’ordinamento interno. – 5. La codificazione in una fonte di rango primario dell’elenco dei Paesi sicuri: tra disapplicazioni e rinvii pregiudiziali. – 6. Le sentenze della Corte di cassazione: alcune risposte e alcune questioni aperte. – 6.1. La sentenza del 19 dicembre 2024: i confini del sindacato giurisdizionale e la disapplicazione del d.m. – 6.2. L’ordinanza del 30 dicembre 2024: sulle eccezioni personali e sul sindacato del giudice nel giudizio di convalida. – 7. Il seguito giurisprudenziale delle sentenze della Cassazione e una riflessione sulla scelta dei “rimedi” a disposizione del giudice. – 7.1. Quale spazio per la questione di costituzionalità? – 8. Una riflessione conclusiva: tra politica e giurisdizione.

1. Premessa

Questo contributo mira a commentare le recenti pronunce della Corte di giustizia dell’Unione europea e dei giudici nazionali in tema di c.d. Paesi sicuri e del Protocollo Italia-Albania¹.

Tali pronunce sono state al centro del dibattito pubblico, il quale ne ha valorizzato letture diverse, talvolta contraddittorie e fuorvianti. Non solo, i media hanno spesso posto l’accento sullo “scontro” istituzionale tra Governo e Magistratura, accusata, da una parte, di intervenire al solo fine di contrastare le politiche della maggioranza e, dall’altra, osannata quale unico difensore dei diritti umani.

In tale clima, sembra utile proporre uno studio che miri a ricostruire i contenuti delle decisioni che hanno preceduto² e hanno fatto seguito³ alla sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea *CV c. Repubblica Ceca* del 4 ottobre del 2024⁴, sino alle sentenze della Corte di cassazione del dicembre 2024⁵, mettendo allo stesso tempo in luce le diverse tesi proposte in dottrina.

* Ricercatrice in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

1. Questo contributo è frutto anzitutto delle riflessioni avviate nell’ambito del *Lunch Seminar* di giustizia costituzionale con il Prof. Nicolò Zanon, *Migranti e sovranità dello Stato: tra diritto europeo, giudici e attribuzioni della politica*, che si è tenuto all’Università degli Studi di Milano il 6 novembre 2024. Lo studio ha beneficiato del confronto costante con eminenti studiosi che hanno arricchito l’analisi con la loro pluralità e diversità di visioni.

2. Ci si riferisce a una serie di decisioni, prevalentemente del Tribunale di Firenze e Milano, rese, dall’autunno 2023 sino all’estate 2024, a seguito di procedure accelerate di cui all’art. 28-bis del d.lgs. n. 25/2008, nei confronti di richiedenti provenienti da Paesi considerati sicuri, le quali saranno analizzate nel par. 3.

3. Cfr. *infra* par. 4.

4. Cfr. CGUE, 04.10.2024, causa C-406/22, *CV c. Repubblica Ceca*, che sarà analizzata nel par. 4 di questo scritto.

5. Cfr. Cass., sez. I, 19.12.2024, n. 14533; Cass., sez. I, 30.12.2024, n. 22146 sulle quali si tornerà nel par. 6.1.

Parallelamente occorrerà dar conto anche dell'evoluzione legislativa in materia, che ha portato alla codificazione in una fonte di rango primario dell'elenco dei Paesi di origine sicuri⁶, senza tuttavia poter entrare nel dettaglio delle diverse modifiche procedurali.

Pur alla luce del complesso intreccio di fonti sovranazionali, del diritto dell'UE e nazionale che contraddistinguono la materia in esame, occorre premettere che l'analisi sarà svolta in una prospettiva di diritto costituzionale interno, utile ad affrontare alcuni nodi di fondo, quali il difficile bilanciamento tra i diritti delle persone migranti e il controllo dei confini, il rapporto tra diritto interno e norme UE, il ruolo dei giudici e delle Corti, in un ambito tradizionalmente riservato alla politica nazionale e dell'Unione europea.

Le pronunce in commento, soprattutto a partire dalla sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024, hanno consentito ai giudici ordinari di sindacare scelte tradizionalmente affidate alle istituzioni politiche, sulla base di criteri giuridici sanciti dal diritto dell'Unione europea e recepiti nell'ordinamento interno. Di conseguenza un interrogativo che si è riproposto durante la ricerca è proprio relativo ai confini dello spazio del sindacato giurisdizionale e della discrezionalità politica nella valutazione di misure, come quelle di controllo dei confini, sì riservate alla sovranità dello Stato, ma che, allo stesso tempo, devono rispettare i vincoli imposti dal diritto UE, senza compromettere in modo irragionevole i diritti costituzionali delle persone.

In tale ottica, lo scritto si propone anzitutto di ricostruire il quadro normativo delle procedure accelerate "Paesi sicuri" (*infra* par. 2), le quali si applicano anche ai richiedenti trattenuti nei Centri in Albania in forza della l. n. 14/2024 (*infra* par. 3), per poi ripercorrere l'evoluzione giurisprudenziale in materia sino alle sentenze della Cassazione del dicembre 2024 (*infra* parr. 4-7) e il loro seguito. L'ultima parte del contributo sarà invece dedicata al ruolo della Corte costituzionale, sinora esclusa da questa vicenda (*infra* parr. 7, 7.1., 8).

2. Le procedure accelerate "Paesi Sicuri": tra principi costituzionali ed europei

Le "discusse" pronunce giurisdizionali, a cui si è appena fatto riferimento, sorgono tutte nell'ambito di procedure di riconoscimento del diritto d'asilo (art. 10, co. 3 Cost.) in una delle forme oggi vigenti e previste dal sistema comune UE di asilo (*status* di rifugiato, protezione sussidiaria e la protezione nazionale c.d. speciale); esse si distinguono da quelle ordinarie, trattandosi di procedure accelerate e rivolte a richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine considerati sicuri, di cui all'art. 28-*bis*, co. 2 lett. b-*bis*) e lett. c) del d.lgs. n. 25/2008⁷.

6. Si veda il d.l. 23.10.2024, n. 158, «Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale», entrato in vigore il 24.10.2024 e abrogato dalla l. n. 187/2024, di conversione del d.l. 11.10.2024, n. 145, recante «Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», entrata in vigore l'11.12.2024. Quest'ultimo ha riprodotto, all'art. 12-*bis*, l'elenco dei Paesi di origine sicuri in modo identico rispetto al d.l. n. 158/2024. Si veda a proposito il par. 5.

7. I riferimenti normativi sono l'art. 28-*bis* del d.lgs. n. 25/2008, art. 6-*bis* del d.lgs. n. 142/2015, come recentemente modificati dalla l. n. 187/2024. Per un approfondimento su queste procedure, pur antecedente alle ultime modifiche di cui alla l. n. 187/2024, cfr. A. Praticò, *Le procedure accelerate in frontiera introdotte dall'articolo 7-bis del decreto legge n. 20 del 2023 convertito con legge n. 50 del 2023*, in questa *Rivista*, n. 3.2023, spec. p. 6 ss. Per uno studio ampio delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale cfr. G. Famiglietti, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 166 ss.

Le medesime procedure – come si spiegherà più avanti – si applicano anche ai richiedenti trattenuti in Albania, in forza della l. n. 14/2024⁸.

Al fine di inquadrare meglio il tema è utile ricostruire brevemente la nozione di *Paese di origine sicuro* prevista dal diritto UE e interno, per poi delineare le conseguenze procedurali sulle domande proposte da richiedenti provenienti da tali Paesi, tanto in Italia, quanto in Albania (*infra* par. 2.1.).

La nozione di Paese di origine sicuro⁹ è oggi prevista dalla direttiva Procedure 2013/32/UE, la quale conferisce facoltà agli Stati membri di introdurre una «normativa che consenta di designare a livello nazionale» (art. 37, dir. 2013/32/UE) Paesi di origine sicuri, considerando tali quei Paesi in cui «non vi 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» (allegato I alla stessa dir. 2013/32/UE).

Simili previsioni sono state recepite nell'ordinamento italiano, per la prima volta nel 2018 dal decreto Sicurezza I (d.l. n. 113/2018, conv. con l. n. 132/2018)¹⁰, il quale, aggiungendo l'art. 2-bis al d.lgs. n. 25/2008¹¹ ha attribuito al «Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia» la facoltà di adottare l'elenco dei Paesi di origine sicuri, aggiornarlo periodicamente e notificarlo alla Commissione UE. Ai fini della qualificazione di un Paese come "sicuro" l'art. 2-bis d.lgs. n. 25/2008 ha ribadito i criteri previsti dalla dir. 2013/32/UE e dall'allegato I, precisando che la valutazione della condizione di sicurezza di uno Stato è effettuata sulla base delle informazioni fornite «dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, nonché su altre fonti di informazione, comprese in particolare quelle fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'EASO/Agenzia europea sull'asilo, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti»¹².

Sulla base di tali criteri e fino all'entrata in vigore del d.l. n. 158/2024 e della l. n. 187/2024, che hanno codificato per la prima volta in una fonte di rango primario l'elenco dei Paesi di origine sicuri (sui quali si tornerà più avanti)¹³, l'adozione di tale lista è avvenuta con decreto interministeriale¹⁴ ed è stata aggiornata tre volte¹⁵. Tra i Paesi "sicuri" vi sono i

8. Si tratta della l. n. 14/2024 di «Ratifica ed esecuzione del 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, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno», i cui commenti saranno riportati nel prossimo paragrafo.

9. Per un approfondimento sull'evoluzione di tale nozione cfr. F. Venturi, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicuri» ad opera della l. 132/2018 di conversione del c.d. «Decreto Sicurezza» (d.l. 113/2018)*, in questa *Rivista*, n. 2.2019, spec. p. 153 ss.

10. Riguardo all'introduzione di tale nozione nell'ordinamento interno cfr. ancora *ibidem*, spec. p. 147 ss.

11. C.d. decreto procedure di attuazione della direttiva procedure n. 2013/32/UE.

12. Art. 2-bis, co. 4, del d.lgs. n. 25/2008.

13. *Infra* par.5.

14. Il d.m. "Paesi sicuri" non avendo seguito la procedura di cui all'art. 17, l. n. 400/1988 e mancando il parere del Consiglio di Stato, è di dubbia natura, potendo costituire tanto un atto normativo, quanto un atto amministrativo a contenuto generale. Cfr. Cons. St., sez. IV, 19.06.2024, n. 5476. In dottrina su questi atti cfr. F. Massa, *Regolamenti amministrativi e processo*, Napoli, Jovene, 2012, p. 15.

15. Cfr. decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, «Aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale», del 07.05.2024; decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, «Aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale» del 17.05.2023, che ha aggiornato la versione antecedente del decreto «Individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'art. 2-bis del d.l. 28.01.2008, n. 25», del 04.10.2019.

principali Paesi di provenienza delle persone che sbarcano sulle coste italiane e chiedono protezione, come ad esempio Bangladesh ed Egitto¹⁶. Alcuni di essi erano stati inseriti in tale lista, come consentito allora dallo stesso art. 2-*bis*, d.lgs. n. 25/2008, con eccezioni di parti del territorio¹⁷ e di categorie di persone¹⁸, come gli appartenenti alla comunità Lgbtq+, le donne vittime di violenza o i dissidenti politici.

A completamento del quadro, è opportuno ricordare che le procedure “Paesi sicuri” sono ulteriormente potenziate dalle nuove norme del Patto europeo sulla migrazione¹⁹. Infatti, il reg. 2024/1348/UE del 14.05.2024 consente che la designazione di Paesi di origine sicuri possa avvenire sia a livello degli Stati membri, sia a livello UE, anche con eccezioni territoriali e personali «chiaramente identificabili»²⁰, estendendo le ipotesi di trattenimento alla frontiera al fine di accertare i requisiti di ingresso²¹.

La provenienza da un Paese qualificato come sicuro costituisce il presupposto per l’attivazione delle procedure accelerate di cui all’art. 28-*bis* del d.lgs. n. 25/2008 e, in taluni casi, del procedimento di convalida del trattenimento, di cui all’art. 6-*bis* del d.lgs. n. 142/2015²². In sintesi, chi proviene da Paese di origine sicuro può essere sottoposto al procedimento di convalida del trattenimento, oggi di competenza della Corte d’appello in forza della l. n. 187/2024²³; parallelamente, viene avviato il procedimento “accelerato” di riconoscimento della protezione internazionale.

16. Ad esempio, Bangladesh ed Egitto, ai primi posti delle persone giunte via mare in Italia secondo i dati del Ministero dell’interno (cfr. cruscotto statistico del Ministero dell’interno, gennaio 2025), figurano nella lista dei Paesi “sicuri” sia nella versione del d.m. del 07.05.2024, sia in quella prevista dall’art. 12-*bis* del d.l. n. 145/2024, conv. con l. n. 187/2024. Secondo P. Bonetti, «l’intento del Governo pare soprattutto quello di designare come Paesi “sicuri” soprattutto gli Stati di maggior afflusso di richiedenti asilo in Italia», cfr. P. Bonetti, *Il forum - Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge “paesi sicuri”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3.2024, p. 290.

17. Erano designati Paesi sicuri ad eccezioni di parti del territorio Camerun, Colombia e Nigeria, i quali sono stati eliminati dall’elenco previsto dal d.l. n. 158/2024 e da quello previsto dall’art. 12-*bis* del d.l. n. 145/2024, conv. con l. n. 187/2024, in ottemperanza ai principi espressi dalla sentenza della CGUE *CV c. Repubblica Ceca* del 04.10.2024, *infra* par. 4 di questo scritto.

18. Prima dell’entrata in vigore del d.l. n. 158/2024 e del d.l. n. 145/2024, l’appunto n. 0056895-I del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale del 06.05.2024, richiamato nella premessa del d.m. del 07.05.2024, al quale erano allegate le “Schede Paese”, indicava quali Paesi sicuri con eccezioni personali Algeria, Bangladesh, Camerun, Colombia, Costa D’Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Marocco, Nigeria, Perù, Senegal, Srilanka, Tunisia.

19. Per un inquadramento generale si veda B. Nascimbene, *Editoriale*, in questa *Rivista*, n. 3.2024; utile anche la ricostruzione delle fonti del Patto operata da A. Di Pascale, *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in *Eurojus*, 2024.

20. Cfr. in particolare artt. 61 e 62 del reg. 2024/1348/UE.

21. Cfr. Considerando 29 e art. 42 reg. 2024/1346/UE; sulle problematiche che il nuovo Patto potrebbe comportare sui diritti fondamentali si veda, anche con riferimento al tema specifico dei Paesi sicuri, delle procedure accelerate e del trattenimento P. Bonetti, *Nuovo Patto Ue su migrazione e asilo: problemi e sfide costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4.2024, spec. p. 931.

22. Per un approfondimento su questa tipologia di trattenimento ancora cfr. A. Praticò, *Le procedure accelerate in frontiera introdotte dall’articolo 7-*bis* del decreto legge n. 20 del 2023 convertito con legge n. 50 del 2023*, cit., p. 9 ss.

23. *Infra* par. 5. Cfr. art. 16, d.l. n. 145/2024, come conv. con l. n. 187/2024; gli artt. 18 e 18-*bis* dello stesso d.l. hanno inoltre modificato i termini del ricorso in Cassazione avverso la convalida del trattenimento, fissandolo a 5 giorni. Sul tema si vedano il *Dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati, Disposizioni urgenti in materia di lavoratori stranieri, caporalato, flussi migratori e protezione internazionale*, 25.11.2024, p. 180 ss., pubblicato sul sito della Camera, nonché il *parere del CSM, Parere sul decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 recante: Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti. Parere sul decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158 recante: Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale*, delibera 04.12.2024, pubblicato sul sito CSM. Utile anche lo

Queste procedure si collocano, come poi chiaramente delineato dalla Corte di cassazione²⁴, in un preciso quadro di principi costituzionali e del diritto dell'Unione, il quale impone al Legislatore la ricerca di bilanciamento tra, da un lato, i diritti costituzionali delle persone in arrivo, primo fra tutti il diritto d'asilo di cui all'art. 10, co. 3, Cost., dall'altro, gli interessi costituzionali sottesi al controllo dell'immigrazione e delle frontiere²⁵, che tradizionalmente competono alla sovranità dello Stato e alle sue istituzioni democratiche, nel rispetto dei principi stabiliti dal diritto dell'Unione europea²⁶, oramai da tempo competente su queste materie²⁷.

Nell'esercizio di tale prerogativa, recependo la dir. 2013/32/UE, il Legislatore ha previsto le procedure di cui all'art. 28-*bis* del d.lgs. n. 25/2008 con lo scopo di garantire un esame celere e snello delle domande di protezione che "si presumono" non fondate.

Tali esigenze di celerità, pur potendo essere ritenute ragionevoli, comportano conseguenze significative sui diritti dei richiedenti protezione, in particolare sul diritto costituzionale d'asilo (art. 10, co. 3, Cost., art. 18 CDFUE), sul diritto di difesa e al ricorso effettivo (art. 24 Cost., art. 47 CDFUE), sul diritto alla libertà personale (art. 13 Cost., art. 6 CDFUE).

In primo luogo, l'inserimento di un Paese all'interno della lista crea una presunzione di sicurezza del Paese di origine del richiedente asilo il quale, per vincere tale presunzione, deve, tanto in fase amministrativa, quanto in quella giudiziale successiva – invocare «gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova»²⁸. Da un lato, l'onere di allegazione (e non della prova) è ripartito diversamente rispetto alle procedure ordinarie: se un richiedente asilo proveniente da un Paese non sicuro può limitarsi ad allegare le ragioni di timore di persecuzione o danno grave, chi proviene da un Paese sicuro ha un onere di allegazione "rafforzato"²⁹, dovendo invocare anche le ragioni per cui il suo Paese non è sicuro per lui³⁰.

Dall'altro lato, l'onere motivazionale è attenuato in quanto «la decisione con cui è rigettata la domanda presentata dal richiedente di cui all'articolo 2-*bis*, co. 5, è motivata dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso»³¹. A proposito è utile rammentare che l'art. 10, co. 3 Cost. non si riferisce in alcun modo alla nazionalità del richiedente protezione, ma individua quale

studio di ASGI, *Disposizioni urgenti in materia di lavoratori stranieri, caporalato, flussi migratori e protezione internazionale, Una prima analisi critica sulla competenza a decidere sulle convalide di trattenimento dei richiedenti la protezione internazionale, una prima analisi critica*, gennaio 2025, pubblicato sul sito di ASGI.

24. Ci si riferisce in particolare a Cass., sez. I, 19.12.2024, n. 14533, che sarà analizzata nel par. 6.1.

25. Fanno riferimento alla ricerca di tale delicato bilanciamento diverse sentenze della Corte costituzionale cfr. *ex multis* Corte cost., sentt. nn. 353/1997, 105/2001, 250/2010. In dottrina sul difficile bilanciamento tra controllo delle frontiere e diritti delle persone migranti sia consentito il rinvio a M. D'Amico, C. Siccardi, *La tutela dei diritti dei migranti ai confini*, in M. D'Amico, M. Ambrosini, E. Perassi, *Confini, Migrazioni e Diritti Umani*, Milano, Milano University Press, 2022, p. 17 ss.; C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, p. 235 ss.

26. La Corte costituzionale ha fatto riferimento al rispetto dei principi sanciti dai Trattati UE, già a partire dalla sent. n. 31/2000.

27. Cfr. TFUE, Titolo V «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia» – Capo 2 «Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione», artt. 77 ss.

28. Cfr. art. 2-*bis*, co. 2, d.lgs. n. 25/2008.

29. In questo senso cfr. anche Cass., sez. I, 11 novembre 2020, n. 25311.

30. Sul tema si veda G. Gattuso, *Tre domande sui Paesi sicuri*, in *Questione giustizia*, 3.2023.

31. Cfr. art. 9, co. 2-*bis*, d.lgs. n. 25/2008.

unico presupposto del diritto d'asilo «l'impedimento delle libertà democratiche sancite dalla Costituzione italiana». La verifica di tale impedimento dovrebbe essere effettuata mediante un "paragone" «tra lo *status* di fatto dello straniero (e cioè della complessiva situazione in cui si trovi effettivamente tale straniero nel suo Paese) e quella che secondo la Costituzione spetta al cittadino italiano»³². Ciò che rileva, quindi, ai fini del riconoscimento del presupposto del diritto costituzionale d'asilo non dovrebbe essere la mera situazione di "sicurezza" del Paese di origine in astratto, quanto piuttosto l'esito di una valutazione in concreto, caso per caso, effettuata mediante il "paragone" tra la condizione individuale dello straniero nel Paese di origine e le libertà democratiche sancite dalla Costituzione italiana³³.

In secondo luogo, alcune caratteristiche processuali, sulle quali è peraltro intervenuta recentemente anche la l. n. 187/2024, rischiano di incidere sull'esercizio del diritto di difesa e alla tutela giurisdizionale: i tempi delle procedure sono estremamente ridotti³⁴, tanto nella prima fase "amministrativa" davanti alle Commissioni territoriali, in cui non è necessaria per legge la presenza di un avvocato³⁵, quanto nella fase giurisdizionale³⁶. Inoltre, si tenga conto che la proposizione del ricorso giudiziale non ha efficacia sospensiva automatica degli effetti del provvedimento amministrativo di diniego: per evitare il rimpatrio il richiedente deve proporre, contestualmente al ricorso, un'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione³⁷.

In terzo luogo, ai sensi dell'art. 6-*bis* del d.lgs. n. 142/2015, introdotto con il decreto c.d. Cutro (d.l. n. 20/2023, conv. con l. n. 50/2023), la provenienza da un Paese di origine sicuro consente, a certe condizioni (mancanza di passaporto e mancato versamento di una garanzia finanziaria)³⁸, il trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura di

32. C. Esposito, *Asilo (diritto di) – Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia del Diritto – Volume III*, 1958, p. 223.

33. È noto che oggi l'art. 10, co. 3, Cost. si ritiene completamente attuato dalle forme di protezione vigenti (*status* di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione nazionale, c.d. speciale). Nessuna di tali forme di protezione dà di per sé rilievo alla nazionalità del richiedente asilo.

34. Più precisamente, occorre operare una distinzione: per la procedura davanti alla Commissione territoriale, in alcune delle ipotesi di procedura accelerata (fra le quali anche la presenza di un richiedente proveniente da un Paese sicuro e/o di domanda presentata alla frontiera), l'art. 28-*bis* del d.lgs. n. 25/2008 stabilisce che l'audizione dell'interessato avvenga entro 7 giorni dalla comunicazione della Questura e che entro i due giorni successivi la Commissione adotti la decisione. Quanto alla fase giurisdizionale, per alcune fattispecie di procedura accelerata (es. manifesta infondatezza, persona sottoposta a trattenimento) l'art. 35-*bis*, co. 2-*bis*, d.lgs. n. 25/2008 stabilisce la riduzione alla metà dei termini di proposizione del ricorso. Per quanto invece attiene ai richiedenti provenienti da Paese sicuro, comprese le procedure di frontiera che li riguardano, il co. 2-*ter* stabilisce che il termine di deposito sia ridotto addirittura a sette giorni.

35. Art. 12, d.lgs. n. 25/2008.

36. Cfr. in questo senso B. Nascimbene, *Editoriale*, cit.

37. Ai sensi dell'art. 35-*ter*, co. 2-*ter*, il ricorso può essere presentato entro sette giorni, ma non ha effetti sospensivi (co. 3). Il co. 4 del predetto articolo consente però di presentare apposita istanza di parte per richiedere la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

38. Si ricorderà che sul tema del pagamento della garanzia finanziaria si è aperto un vivace dibattito in dottrina – anche a seguito di alcune decisioni molto discusse dei giudici nazionali (Trib. Catania, sez. imm., ord. 29.09.2023, giud. Apostolico). Cfr. M. D'Amico, *Il trattenimento amministrativo dei migranti è contrario alle norme costituzionali*, in *Micromega*, 03.10.2023; C. Favilli, *Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedura di frontiera: commento al decreto del Tribunale di Catania del 29 settembre 2023*, in questa *Rivista*, n. 3.2023; P. Oddi, *Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale provenienti da Paesi di origine sicura alla prova della giurisprudenza*, in *Sistema penale*, 02.10.2023; M. Savino, *Il nuovo decreto sulla garanzia finanziaria: via libera alla procedura di frontiera in Italia e in Albania?*, in *ADiMblog*, giugno 2024. La Corte di cassazione ha promosso rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE (Cass., ord. 3563/2024).

frontiera di cui all'art. 28-*bis*, d.lgs. n. 25/2008, con potenziali effetti limitativi della libertà personale (art. 13 Cost.)³⁹.

Le caratteristiche già di per sé restrittive dei diritti della persona delle procedure accelerate di cui all'art. 28-*bis* d.lgs. n. 25/2008 rischiano di avere conseguenze ancor più incisive sui richiedenti trasportati in Albania.

2.1. (Segue): *Le procedure “Paesi sicuri” in Albania*

A questo punto è importante chiarire quale connessione vi sia tra le procedure “Paesi sicuri” appena descritte e il Protocollo italo-albanese⁴⁰. Tale connessione risiede nel fatto che le medesime procedure si applicano ai richiedenti condotti nei Centri italiani in Albania⁴¹, cioè quelli intercettati «in acque all'esterno del mare territoriale della Repubblica» da autorità italiane⁴².

Il richiamo alle procedure «Paesi sicuri», come rilevato in dottrina⁴³, non si evince in modo chiaro e lampante dalla legge di ratifica, che contiene solo un richiamo indiretto. Ciò dovrebbe ricavarsi dall'art. 3, co. 3, l. n. 14/2024, il quale equipara le aree date in concessione all'Italia, dove sono costruiti i Centri di trattenimento, alle zone di frontiera italiane; di conseguenza, si applicherebbe l'unica ipotesi di domanda presentata in frontiera conferente con il caso di richiedenti intercettati in mare da autorità italiane e trasportati nelle predette aree, ovvero l'art. 28, co. 2, lett. b-*bis*, che impone le procedure accelerate per le domande «presentate direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al co. 4 da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro»⁴⁴.

39. Sulle problematiche relative alla libertà personale si ascolti l'intervento di Paolo Bonetti durante l'audizione davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati del 05.11.2024, disponibile sul sito della Camera.

40. Il Protocollo è stato siglato il 06.11.2023 tra il Governo della Repubblica italiana e quello albanese, successivamente ratificato con la l. 21.02.2024, n. 14, che ne integra diverse disposizioni. Sulle problematiche costituzionali relative al procedimento di ratifica cfr. P. Bonetti, *Considerazioni sul ddl a.c. 1960 di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del protocollo italo-albanese in materia di Collaborazione alle politiche migratorie (a.c. 1960)*, 09.01.2024; A. Fusco, «Aiutiamoli a casa d'altri»: cenni problematici sul Protocollo italo-albanese per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, in *Quaderni costituzionali*, 1.2024.

41. All'Italia sono state concesse gratuitamente due aree nelle località di Shengjin e di Gjader, dove sono collocati *hotspots* e CPR. Cfr. art. 3, co. 4, l. n. 14/2024. Inoltre, in dottrina è stato notato come sarà allestito una sorta di “mini-carcere” per le persone che compiono delitti nelle aree albanesi, che saranno condotti in strutture idonee a trattenere persone; v. L. Masera, *Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità*, in *Sistema penale*, 28.12.2023.

42. Art. 3, co. 2, l. n. 14/2024. Si stima che saranno condotti in Albania 36.000 persone all'anno, cfr. la dichiarazione del Governo italiano, *Dichiarazioni alla stampa con il Primo Ministro d'Albania, l'intervento del Presidente Meloni*, 6 novembre 2023.

43. F. Biondi Dal Monte, *Il protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti. Profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, in corso di pubblicazione. La medesima tesi è stata proposta dalla Prof.ssa Biondi Dal Monte in occasione del *Panel «Diritti fondamentali alla prova: il protocollo Italia-Albania per la collaborazione in materia migratoria»*, organizzato nell'ambito della V Conferenza annuale di ICON-S Italia Università di Trento, 18.11.2024.

44. *Ibidem*. Secondo F. Biondi Dal Monte «nella definizione della domanda di protezione internazionale, il concetto di “paese sicuro” diviene quindi un presupposto che determina la procedura applicabile, accelerata appunto, e i relativi tempi più rapidi di decisione», dovendosi escludere l'altra ipotesi di cui alla lett. b) domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al co. 4, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli.

Tali procedure si svolgono nei confronti dei richiedenti ristretti in Albania con alcune differenze rispetto a quelle descritte nel paragrafo precedente, poiché l'applicabilità della legge italiana è prevista «in quanto compatibile»⁴⁵.

Anzitutto occorre considerare che per individuare le persone che possono essere soggette alle procedure accelerate in Albania, le autorità italiane devono svolgere uno *screening* a seguito del salvataggio in mare⁴⁶ per identificare coloro che, provenendo da Paesi di origine sicuri e non presentando fattori di vulnerabilità, possano essere soggetti alle procedure accelerate; simile operazione, complessa e delicata, viene effettuata, in assenza di garanzie previste dalla l. n. 14/2024, seguendo le procedure operative *standard* di esecuzione del Protocollo, diramate appositamente con atto del Ministero dell'interno⁴⁷.

In secondo luogo, un'ulteriore differenza concerne le modalità "da remoto" dell'esercizio del diritto di difesa, con i richiedenti fisicamente trattenuti nei Centri in Albania, mentre gli avvocati e i giudici saranno a Roma; sono questi ultimi, infatti, ad avere la giurisdizione su tali procedure⁴⁸. L'art. 4, co. 4, della legge di ratifica prevede che «l'avvocato del migrante partecipa all'udienza dall'aula in cui si trova il giudice, con collegamento in modalità audiovisive da remoto con il luogo in cui si trova il migrante. Solo quando non è possibile il collegamento da remoto e il rinvio dell'udienza è incompatibile con il rispetto dei termini del procedimento, all'avvocato del migrante ammesso al patrocinio a spese dello Stato, che si reca, per lo svolgimento dell'incarico, nelle aree di cui all'art. 1, par. 1, lett. c), del Protocollo, e all'interprete è liquidato un rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno»⁴⁹. Le modalità *on line* verosimilmente aggraveranno gli ostacoli linguistici e culturali che già nell'ambito delle procedure ordinarie ostacolano il diritto di difesa dei richiedenti protezione e la

45. Cfr. art. 4, co. 1, l. n. 14/2024. Inoltre, non pochi interrogativi sono stati sollevati in dottrina rispetto all'applicabilità del diritto UE e del sistema comune europeo di asilo fondato sul principio di territorialità della domanda cfr. E. Celoria, A. De Leo, *Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'unione Europea: una relazione complicata*, in questa *Rivista*, n. 1.2024, p. 10 ss.; C. Favilli, *Audizione 8 gennaio 2024 ddl Protocollo Italia-Albania*, p. 5, la quale ricorda che «l'applicazione del diritto dell'Unione unilateralmente esteso da uno Stato membro, come nel caso del Protocollo, non deve ostacolare l'applicazione del diritto dell'Unione e deve essere conforme allo stesso diritto UE che si va ad estendere»; G. Grattarola, *Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del protocollo Italia-Albania: profili di (in)compatibilità con il diritto dell'unione europea*, in *Sidiblog*, 13.02.2024; S. Greco, *Protocollo Italia-Albania: sull'extraterritorialità del diritto UE e della tutela dei diritti costituzionali*, in *Blog Diritti comparati*, maggio 2024; M. Savino, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, in *ADiMblog*, gennaio 2024, p. 6. Per una prospettiva internazionalistica si veda E. Ruozi, *Il Protocollo fra Italia e Albania come fondamento di un regime di territorial lease: alcune riflessioni in tema di responsabilità internazionale*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, settembre 2024, p. 3.

46. Sulle problematiche relative al trasferimento dei migranti in Albania cfr. A. Del Guercio, *Lasciate ogni speranza, o voi che... sperate di entrare. Osservazioni a margine dell'intesa Italia-Albania*, in *Dir. um. dir. int.*, 2024, p. 7 ss.

47. Cfr. Ministero dell'interno, *Standard Operating Procedures (SOP) che strutturano le attività condotte in mare nell'ambito dei trasferimenti in Albania dei cittadini stranieri provenienti da paesi terzi*, del 18.10.2024, pubblicate sul sito di ASGI. In dottrina è stato evidenziato come persistano «forti dubbi sull'effettiva (ed efficace) individuazione degli uni e degli altri», cfr. M. Benvenuti, *Il forum - Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge "paesi sicuri"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3.2024, p. 256. Sul tema si veda anche P. Bonetti, *Il forum - Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge "paesi sicuri"*, cit., p. 263, il quale evidenzia la lesione della riserva di legge di cui all'art. 10, co. 2, Cost. D. Loprieno, *Il forum - Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge "paesi sicuri"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3.2024, p. 268 ss., ritiene che le SOP non siano realmente utili per l'identificazione dei soggetti vulnerabili.

48. La l. n. 187/2024 ha introdotto la competenza della Corti di appello anche per le procedure in Albania.

49. Art. 4, co. 4, l. n. 14/2024. Inoltre, le problematiche relative al diritto di difesa sembrano aggravarsi con le novità introdotte dal d.l. n. 145/2024, come si vedrà nel par. 7.1.

costruzione di un rapporto di fiducia con il difensore⁵⁰. Peraltro, vista la procedura accelerata di cui si è detto, in caso di diniego della protezione internazionale da parte della Commissione territoriale, davanti alla quale – è bene ripeterlo – non è necessaria per legge la presenza di un legale, i richiedenti in Albania dovrebbero riuscire nei tempi irrisori previsti ad entrare in contatto con un avvocato non solo per impugnare la decisione e proporre il ricorso, ma anche per presentare istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione, in modo da evitare il rimpatrio.

Infine, la restrizione della libertà personale rischia di essere una conseguenza automatica per richiedenti trasportati nei Centri albanesi, poiché si applica l'art. 6-*bis* del d.lgs. n. 142/2015 sul trattenimento dei richiedenti protezione nel corso delle procedure accelerate e poiché nelle aree in cui sono trattenuti i richiedenti protezione, controllate dalla polizia penitenziaria, vige un espresso divieto di allontanamento⁵¹; divieto di allontanamento e uso della forza⁵² sono indici che contraddistinguono, come affermato dalla Corte costituzionale, il contenuto di misure che devono qualificarsi come limitative della libertà personale⁵³.

Alla luce del quadro descritto è doveroso chiedersi se tale compromissione di diritti nell'ambito delle procedure "Paesi sicuri" in Italia e, ancor più in Albania⁵⁴, sia coerente con i principi costituzionali di cui agli artt.10, co. 3, 24 e 13 Cost. o, diversamente, se tali procedure possano dirsi ragionevoli poiché proporzionate allo scopo legislativo di garantire un esame snello e celere delle domande di asilo.

3. I diversi orientamenti giurisprudenziali sulla disapplicazione del d.m. "Paesi sicuri" e i primi rinvii pregiudiziali

A fronte del contesto normativo appena descritto, i giudici competenti per le procedure Paesi sicuri e per le convalide dei trattenimenti si sono domandati se la valutazione della

50. Un'altra problematica relativa all'esercizio del diritto di difesa è costituita dalla scelta legislatore di attribuire a un funzionario amministrativo, denominato "responsabile italiano del Centro", il compito di adottare «le misure necessarie a garantire il tempestivo e pieno esercizio del diritto di difesa dello straniero», cfr. art. 4, co. 3, l. n. 14/2024. Critico rispetto a tale previsione M. Savino, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, cit., p. 9.

51. Occorre segnalare che ai sensi dell'art. 2, co. 4, l. n. 14/2024 possono essere trattenuti nei CPR in Albania persone in attesa di respingimento per effetto di un provvedimento adottato in caso di mancata presentazione della domanda di asilo oppure in attesa di espulsione in caso di rigetto della domanda di asilo. Per un approfondimento su questi aspetti, in relazione all'impatto sul diritto alla libertà personale e al diritto di difesa, sia consentito il rinvio a C. Siccardi, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio Aic*, 2.2024, p. 131 ss.

52. Si veda in particolare l'art. 6 del Protocollo. In dottrina A. Ciervo, *Il protocollo stipulato tra Italia ed Albania in materia di immigrazione alla prova del Parlamento*, in *Diario di diritto pubblico*, 08.03.2024.; C. Favilli, *Audizione 8 gennaio 2024 ddl Protocollo Italia-Albania*, cit.

53. Cfr. *ex multis* Corte cost., sent. n. 105/2001, sul trattenimento degli stranieri.

54. In molti in dottrina hanno sottolineato le problematiche costituzionali del Protocollo. Secondo M. Benvenuti, *Il forum - Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge "paesi sicuri"*, cit., p. 255, le norme della legge di ratifica sarebbero «irrimediabilmente incostituzionali». Per una panoramica generale sulle problematiche costituzionali in relazione alla libertà personale, al diritto d'asilo e al diritto di difesa si vedano le profonde riflessioni di F. Biondi Dal Monte, *Il protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti. Profili di diritto costituzionale*, cit. Inoltre, v. P. Bonetti, *Considerazioni sul ddl A.C. 1960 di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del Protocollo italo-albanese in materia di collaborazione alle politiche migratorie*, cit. e Id., *Il forum - Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge "paesi sicuri"*, cit., p. 261 ss., il quale evidenzia con forza le problematiche in relazione al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

sicurezza di un Paese e il conseguente inserimento nella lista indicata dal d.m. in attuazione dell'art. 2-*bis* del d.lgs. n. 25/2008 sia una scelta "politica" insindacabile riservata ai Ministeri competenti o, al contrario, se tale valutazione sia sindacabile in sede giurisdizionale, proprio alla luce delle forti conseguenze che ne derivano sui diritti dei richiedenti.

Tale interrogativo si è posto in particolare nelle procedure riguardanti cittadini della Tunisia, uno dei principali Paesi di provenienza dei richiedenti asilo sbarcati sulle coste italiane. Secondo alcuni giudici, alla luce di diversi avvenimenti sopravvenuti che hanno minato il livello di democraticità del Paese e potenziato il rischio di persecuzioni verso determinate categorie di persone⁵⁵, la Tunisia non poteva più essere considerata "sicura".

Il Tribunale di Firenze per primo ha sostenuto la sussistenza di un contrasto tra il d.m. contenente la lista dei Paesi sicuri, tra i quali figurava ancora la Tunisia, e le fonti sovraordinate (art. 37 dir. procedure e art. 2-*bis* d.lgs. n. 25/2008), le quali avrebbero imposto un obbligo di aggiornamento a causa dell'evoluzione della situazione del Paese, che non poteva più considerarsi "sicuro" secondo i criteri previsti dalla legge e dalle fonti europee⁵⁶. Proprio tale contrasto ha giustificato la disapplicazione del «d.m. 17 marzo 2023 poiché non conforme ai criteri legislativi indicati nella direttiva 2013/32/Ue», dalla quale deriva la dichiarazione del «diritto del richiedente a permanere sul territorio dello Stato»⁵⁷, nonché l'applicazione della procedura ordinaria.

Non tutte le sezioni specializzate hanno però seguito tale orientamento. Alcuni Tribunali, investiti di casi analoghi, concernenti sempre domande provenienti da cittadini tunisini, non hanno optato per la disapplicazione del d.m., non riscontrando alcun contrasto tra la fonte primaria e le scelte ministeriali, essendo queste ultime non altro «che la conseguenza prevista dalla legge (europea e italiana)»⁵⁸.

La coesistenza di questi diversi indirizzi ha spinto il Tribunale di Roma, con ordinanza del 1° luglio 2024, a proporre rinvio pregiudiziale civile alla Corte di cassazione ai sensi dell'art. 363-*bis* c.p.c., domandando se «il giudice ordinario sia vincolato alla lista dei Paesi di origine sicura approvata con il decreto interministeriale, o se il giudice debba, anche in ragione del dovere di cooperazione istruttoria, comunque 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»⁵⁹.

55. Sulla situazione della Tunisia si veda di recente V. Carlino, *La Tunisia, tra crisi interna e pressioni europee. Messa in discussione della presunta sicurezza di un Paese al crocevia*, in questa Rivista, n. 3.2024, p. 1 ss.

56. Ci si riferisce ai decreti adottati in sede cautelare (*ex art. 35-bis* del d.lgs. 25/2008 e art. 737 c.p.c.) dal Tribunale di Firenze, il quale, ritenendo illegittimo l'inserimento della Tunisia nella lista dei Paesi sicuri, ha disapplicato il d.m. del 17.05.2023: cfr. decreti del 20.09.2023 (r.g. 9787/2023) e del 26.11.2023 (r.g. 11464-1/2023; r.g. 4988-1/2022; r.g. 3773-3/2023).

57. Trib. Firenze, decreto del 20.09.2023 (r.g. 9787/2023).

58. Cfr. Trib. Milano, decreti del 01.12.2023 (r.g. 38586-1/2023) e del 06.05.2024 (r.g. 14740-1/2024); Trib. Firenze, decreto dell'11.01.2024, cit. A commento di tale giurisprudenza cfr. 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 questa Rivista, n. 2.2024; A. De Santis, *Sulla disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile. Il "caso" del c.d. decreto paesi sicuri*, in *Questione giustizia*, n. 2.2024.

59. Trib. Roma, sez. immigrazione, ord. 01.07.2024, n. 22259, su cui si veda 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 del contenzioso europeo*, n. 3.2024, p. 160 ss., che si interroga in particolare sul rapporto tra rinvio pregiudiziale in Cassazione e rinvio pregiudiziale alla CGUE.

A quel tempo, osservando la giurisprudenza appena richiamata in una prospettiva costituzionalistica, chi scrive si era chiesta se la presunta illegittimità riguardasse il rapporto tra il d.m. e la legge, come evidenziato da alcuni Tribunali, o piuttosto quello tra la legge e le fonti sovraordinate (Costituzione e UE) che legittimano l'adozione della lista dei Paesi sicuri e le procedure accelerate, incidendo sui diritti dei richiedenti. In questo secondo caso, ci si è domandati se lo strumento più idoneo per sindacare la chiara intenzione del Legislatore in materia non fosse tanto la disapplicazione da parte del giudice ordinario, quanto il sollevamento di una questione di costituzionalità sulla norma legislativa. La questione di costituzionalità sarebbe stata l'unica via per valutare la legittimità costituzionale della disciplina dei Paesi sicuri nel suo complesso, a presidio del principio di certezza del diritto, evitando un trattamento differenziato tra i richiedenti a seconda del diverso orientamento della sezione competente sullo stato di sicurezza del Paese di origine.

Diversamente, i primi ampi commenti di studiosi processual-civili e amministrativisti alle predette pronunce hanno propeso per la legittimità della disapplicazione da parte del giudice ordinario, definendola uno «strumento costituzionalmente necessario»⁶⁰ e ricordando come «di fronte a diritti soggettivi, ancor più se collegati ai principi fondamentali della Costituzione repubblicana (ad es., art. 10), il giudice civile deve – e non può non – fare i conti con il dato positivo ricavabile dagli artt. 2, 4 e 5 l.a.c.»⁶¹ (l. 20.03.1865, n. 2248, all. E).

È noto poi che la sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024 sembra aver sgomberato il campo, consentendo al giudice ordinario di sindacare la designazione del Paese di origine sicuro.

A completare il quadro giurisprudenziale nazionale antecedente alla sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024, devono essere menzionate due ordinanze di rinvio pregiudiziale del Tribunale di Firenze del maggio 2024⁶². Le ordinanze sono sorte a seguito di procedure accelerate di ricorrenti provenienti in un caso dalla Nigeria, nell'altro dalla Costa d'Avorio, entrambi considerati Paesi di origine sicuri ad eccezione di alcune categorie di persone⁶³, quali, ad esempio, i detenuti, i giornalisti, le vittime di discriminazione di genere, le persone con disabilità, gli albi e sieropositivi, la comunità Lgbtq+. Alla luce della presenza di così tante categorie a rischio il Tribunale di Firenze dubita che Nigeria e Costa D'Avorio possano definirsi "Paesi sicuri in assenza generale e costante di persecuzioni" come imposto dai criteri previsti dalle norme interne ed europee. In tal caso il Tribunale chiarisce che l'esito del sindacato sulla «designazione della sicurezza dei due Paesi» non può essere la disapplicazione del d.m. del 17 maggio 2023 poiché la previsione che legittima la designazione di Paesi sicuri con eccezioni personali è prevista da una fonte di rango primario comportante una questione interpretativa del diritto UE, che non è possibile risolvere «senza interpellare la Corte di giustizia sulla corretta interpretazione degli articoli 36 e 37 della direttiva»⁶⁴.

Per tale ragione, il Tribunale di Firenze domanda alla Corte di giustizia se il diritto dell'UE e, in particolare, gli artt. 36, 37 e 46 della dir. 2013/32/UE debbano essere

60. C. Cudia, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "paesi di origine sicuri" nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale*, cit., p. 19 ss.

61. A. De Santis, *Sulla disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile*, cit.

62. Cfr. Trib. Firenze, sez. specializzata protezione internazionale, ord. del 15.05.2024 (r.g. 2458/2024); ord. del 15.05.2024 (r.g. 3303/2024); sulle quali sia consentito il rinvio a C. Siccardi, *Paesi sicuri e categorie di persone "insicure": un binomio possibile? Il Tribunale di Firenze propone rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE*, in *Giustizia insieme*, 10.09.2024.

63. Come consentito dall'art. 2-bis del d.lgs. n. 25/2008.

64. Trib. Firenze, ordd. 15 maggio 2024, pp. 17 e 20.

interpretati nel senso che essi ostano a che uno Stato membro designi un Paese di origine sicuro con esclusione di categorie di persone a rischio e, in via subordinata, se il diritto dell'UE osti a una norma nazionale che designi un Paese di origine sicuro con esclusioni personali che, per numero e tipologia, sono di difficile accertamento, considerati i tempi ristretti della procedura accelerata⁶⁵.

Il problema della compatibilità della designazione di Paesi sicuri con eccezioni "personali" con il diritto UE si è poi riproposto in molti altri casi, analizzati nei paragrafi che seguono, dando luogo a ulteriori rinvii pregiudiziali⁶⁶.

4. La sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024 e le conseguenze nell'ordinamento interno

In tale contesto della giurisprudenza nazionale si inserisce la pronuncia della Corte di giustizia *CV c. Repubblica Ceca* del 4 ottobre 2024⁶⁷, la quale, rispondendo a un rinvio pregiudiziale di un giudice ceco, ha fatto chiarezza sui termini del sindacato giurisdizionale riguardo alla designazione di un Paese di origine sicuro.

Delle tre questioni pregiudiziali⁶⁸ sottoposte alla Corte di giustizia dal Tribunale di Brno, due sono particolarmente utili anche per l'ordinamento italiano.

Mediante la decisione sulla seconda questione pregiudiziale, la Corte di giustizia chiarisce che non può considerarsi sicuro un Paese ad eccezione di parti del territorio. Tale scelta contrasta con il tenore letterale dell'art. 37 e dell'allegato I alla dir. 2013/32/UE che, considerando sicuro un Paese ove non vi siano generalmente e costantemente persecuzioni, indicano che tali condizioni debbano essere rispettate in tutto il territorio nazionale. La Corte di giustizia, pur consapevole che il nuovo Patto sulla migrazione (reg. 1348/2024/UE) consenta simili eccezioni, sembra esprimere un giudizio preventivo di disfavore, precisando che è prerogativa del Legislatore UE «ritornare su tale scelta, procedendo a un nuovo bilanciamento»⁶⁹.

Questa parte della decisione ha delle conseguenze sull'ordinamento interno, chiarendo l'incompatibilità con il diritto UE dell'art. 2-bis del d.lgs. n. 25/2008, che consentiva – almeno nella versione antecedente all'entrata in vigore del d.l. n. 158/2024 – di designare Paesi sicuri ad eccezione di parti di territorio. La Corte, invece, non affronta, come poi confermato dalla Cassazione di lì a poco⁷⁰, la questione della designazione di Paesi sicuri con eccezioni personali, sottoposta alla Corte di giustizia dal Tribunale di Firenze e poi da altri giudici.

65. Mediante la questione pregiudiziale in via subordinata il Tribunale di Firenze sembra mettersi al riparo dalle possibili conseguenze che potrebbe avere sui casi in esame il reg. 2024/1348/UE del 14.05.2024, il quale – pur applicabile solo a partire dal 2026 – come visto consente agli Stati di designare Paesi sicuri con eccezioni personali «chiaramente identificabili».

66. In particolare *infra* par. 6.2.

67. Cfr. la già citata pronuncia CGUE, 04.10.2024, causa C-406/22, *CV c. Repubblica Ceca*. Tra i primi commenti alla sentenza si veda M. Cometti, *La sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024, causa C-406/22, secondo una prospettiva "interna" e di diritto dell'Unione Europea*, in *Giustizia insieme*, 11.11.2024. Molto critico nei confronti della pronuncia F. Munari, *Le torri (d'avorio?) di Kirchberg: riflessioni a margine della sentenza CV c. Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca*, in *Eurojus*, n. 4.2024.

68. Mediante il primo quesito pregiudiziale il giudice del rinvio mirava a domandare alla CGUE se uno Stato che abbia dichiarato lo stato di urgenza ex art. 15.2 CEDU perda automaticamente la qualifica di Paese sicuro, cfr. par. 45 ss.

69. Cfr. CGUE, 04.10.2024, causa C-406/22, *CV c. Repubblica Ceca*, par. 82.

70. Ci si riferisce a Cass, sez. I, 30.12.2024, n. 22146.

È soprattutto la decisione sulla terza questione pregiudiziale ad avere un impatto dirompente nell'ordinamento italiano.

La Corte di giustizia, infatti, afferma il potere del giudice di sindacare la designazione del Paese di origine sicuro, anche d'ufficio, «sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso»⁷¹.

Questo potere discenderebbe, secondo la Corte di giustizia, dal dovere istruttorio del giudice, di cui al par. 3 dell'art. 46 della dir. 2013/32/UE, il quale impone agli Stati di 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]»⁷². Tale esame *ex nunc*, non dovendo «necessariamente riguardare l'esame sostanziale delle esigenze di protezione internazionale ma anche gli aspetti procedurali di una domanda di protezione internazionale»⁷³, include il sindacato sulla designazione del Paese di origine sicuro quale presupposto dell'attivazione della procedura accelerata. Il dovere istruttorio del giudice, espresso nell'art. 46 della dir. 2013/32/UE, non sarebbe altro che un riflesso del diritto a un ricorso effettivo previsto all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

La sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre ha avuto conseguenze immediate nell'ordinamento interno, corroborando l'orientamento giurisprudenziale che propende per la legittimità del sindacato del giudice ordinario sulla designazione operata dall'amministrazione. Le conseguenze della pronuncia europea si sono riverberate sia nell'ambito delle procedure accelerate di richiedenti giunti in Italia, sia di quelli diretti in Albania.

A conferma di quanto appena affermato è possibile richiamare la giurisprudenza successiva alla sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024.

Passati solo quattro giorni dalla pubblicazione della decisione, il Tribunale di Palermo⁷⁴ non ha convalidato il trattenimento di un cittadino proveniente da Paese di origine sicuro, la Tunisia, che si trovava nelle condizioni di cui all'art. 6-*bis* del d.lgs. n. 142/2015. Secondo il Tribunale di Palermo la Tunisia, alla luce della sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024, non può essere considerata Paese di origine sicuro poiché la *Scheda Paese* «ricomprende nel paragrafo 6 relativo ad “eventuali eccezioni per parti di territorio o per categorie di persone” la comunità LGBTI in quanto l'art. 230 del codice penale sanziona i rapporti omosessuali consensuali con tre anni di reclusione»⁷⁵.

Il Tribunale di Palermo, pertanto, non ha convalidato il trattenimento poiché la designazione del Paese di origine sicuro è presupposto della procedura accelerata, la quale è a sua volta presupposto della convalida del trattenimento. A sostegno della sua decisione, il Tribunale richiama la giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra ordinamento UE e interno e sull'efficacia diretta delle decisioni della Corte di giustizia «al pari delle norme comunitarie direttamente applicabili cui ineriscono (Corte cost. sent. n. 284/2007)»⁷⁶. Tuttavia, lo stesso Tribunale non sembra cogliere l'oggetto specifico della sentenza della

71. CGUE, 04.10.2024, causa C-406/22, *CV c. Repubblica Ceca*, par. 98.

72. *Ibidem*, par. 85.

73. *Ibidem*, par. 90.

74. Trib. Palermo, sez. specializzata protezione internazionale, ord. 10.10.2024, n. 6974.

75. Si veda la *Scheda Paese* sulla Tunisia, pubblicata sul sito di ASGI, allegata all'appunto del Ministero dell'esteri n. 0056895-I del 06.05.2024, par 6.

76. Trib. Palermo, sez. specializzata protezione internazionale, ord. 10.10.2024, n. 6974, p. 4.

Corte di giustizia: il richiamo all'incompatibilità con il diritto UE della designazione di Paesi con eccezioni territoriali non è conferente in riferimento alla Tunisia, la cui *Scheda Paese* prevede esclusivamente eccezioni personali.

Con argomentazioni analoghe, di lì a poco anche il Tribunale di Roma è giunto alla medesima conclusione, non convalidando il trattenimento di cittadini provenienti dal Bangladesh e dall'Egitto, i quali erano peraltro i primi richiedenti trasportati in Albania in forza della legge di ratifica n. 14/2024 del Protocollo⁷⁷. Anche in questo caso il Tribunale di Roma ha valorizzato in modo non del tutto conferente i passaggi della pronuncia della Corte di giustizia concernenti l'incompatibilità all'art. 37 della dir. 2013/32/UE della designazione di Paesi di origine sicura con eccezioni territoriali, nonostante Bangladesh ed Egitto presentino nelle *Schede Paese* sole eccezioni personali. In entrambi i casi appena commentati i giudici avrebbero potuto giungere alla stessa conclusione richiamando, in modo più pertinente, le argomentazioni della Corte di giustizia in risposta al terzo quesito pregiudiziale, che legittima i giudici a sindacare d'ufficio la designazione di Paesi sicuri per avvenimenti sopravvenuti⁷⁸.

Tra i primi commenti in dottrina è stata evidenziata un'altra criticità delle predette pronunce: la sentenza della Corte di giustizia UE sembra far riferimento – come si evince dal dispositivo – a giudizi su ricorsi «avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale» e non già a giudizi di convalida del trattenimento, pur nell'ambito delle medesime procedure⁷⁹. È sicuramente vero che la sentenza della CGUE non menziona i giudizi di convalida. Tuttavia, se la CGUE ha ammesso il sindacato sulla designazione di sicurezza del Paese al fine di consentire un controllo giurisdizionale sul presupposto di procedure accelerate restrittive dei diritti dei richiedenti, la stessa logica dovrebbe potersi applicare al giudizio di convalida del trattenimento, che si attiva sulla base del medesimo presupposto.

A seguito delle mancate convalide da parte del Tribunale di Roma, le 16 persone trasportate in Albania, 10 cittadini del Bangladesh e 6 dell'Egitto, sono state condotte in Italia, dove sono state sottoposte alle procedure ordinarie di riconoscimento della protezione.

La decisione è stata prontamente impugnata dal Governo, determinato a contrastare in giudizio simile orientamento⁸⁰, anche perché l'interpretazione del Tribunale di Roma rischia di rendere sostanzialmente inapplicabile la l. n. 14/2024 di ratifica del Protocollo Italia-Albania.

77. Trib. Roma, sez. XVIII, 18 ottobre 2024, n. 42251 e 42256; in commento si veda G. Mentasti, *Trib. Roma, XVIII sez. civile - immigrazione, decreti 18 ottobre 2024, nn. 42251 e 42256*, in *Sistema Penale*, 10/2024; A. Natale, F. Felice, *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*, in *Questionegiustizia.it*, 2024; M. Savino, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma*, in *ADiMblog*, ottobre 2024.

78. Oggi il giudice dovrebbe anche prestare attenzione alle indicazioni delle sentenze della Corte di cassazione del dicembre 2024, che sono analizzate nel par. 6 di questo scritto.

79. M. Savino, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma*, cit., p. 9 ss. Lo stesso A. ha poi superato tale distinzione prospettando l'applicazione dell'art. 2-bis, co. 5, d.lgs. n. 25/2008, il quale «data la sua portata generale, tale norma – ordinariamente applicata nel giudizio sulla protezione (anche nella fase cautelare, che implica un esame sommario) – dovrebbe poter trovare applicazione anche in sede di convalida», cfr. Id., *Se i giudici tornassero a occuparsi del caso concreto? L'impasse sui Paesi terzi sicuri e una possibile via di uscita*, in *ADiM blog*, Editoriale, novembre 2024, p. 8. Su questo specifico aspetto cfr. Cass., sez. I, 30.12.2024, n. 22146, par. 17.1.

80. Cfr. Ricorso per cassazione dell'Avvocatura dello Stato del 21.10.2024. Sugli esiti del ricorso si veda *infra* par. 6.2.

La pronuncia ha destato un'enorme attenzione nel dibattito pubblico, incentrato sullo "scontro" tra Governo e Magistratura, accusata del fallimento del progetto albanese, sul quale sono state peraltro investite ingenti risorse pubbliche.

5. La codificazione in una fonte di rango primario dell'elenco dei Paesi sicuri: tra disapplicazioni e rinvii pregiudiziali

In tale clima, il Governo ha deciso di incidere in via d'urgenza proprio sulla disciplina oggetto delle predette pronunce, adottando il d.l. n. 158/2024 e indicando la lista dei Paesi sicuri per la prima volta in una fonte di rango primario.

Leggendo le premesse al decreto legge si desume che tale scelta del Governo sia stata mossa dalla «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)»⁸¹.

A tal fine, da un lato, il decreto legge esclude dall'elenco di cui all'art. 1 «i Paesi che non soddisfano le condizioni per determinate parti del loro territorio (Camerun, Colombia e Nigeria)»⁸², contestualmente abrogando l'inciso del co. 2 dell'art. 2-*bis* del d.l. n. 25/2008 che fa riferimento alle eccezioni territoriali; dall'altro lato, mantiene la possibilità, sempre al predetto comma, di designare Paesi che presentano eccezioni personali, giustificando tale scelta alla luce dell'art. 61, par. 2, reg. 2024/1348/UE, il quale, consentendo la designazione di Paesi sicuri con eccezioni personali «chiaramente identificabili», ha indicato – si legge sempre nelle premesse – «l'orientamento condiviso da parte degli Stati membri dell'Unione europea»⁸³. Nell'elenco dei Paesi sicuri di cui all'art. 1 del decreto legge continuano a figurare molti degli stessi Paesi designati con eccezioni personali almeno dall'appunto del Ministero degli esteri allegato al "vecchio" d.m.⁸⁴, senza che siano menzionate le fonti alla base della valutazione della sicurezza del Paese da parte del Governo.

Il decreto legge stabilisce l'aggiornamento periodico dell'elenco dei Paesi sicuri con atto avente forza di legge. Ai fini dell'aggiornamento «entro il 15 gennaio di ciascun anno, una relazione» riferirà «sulla situazione dei Paesi inclusi nell'elenco vigente e di quelli dei quali intende promuovere l'inclusione»⁸⁵.

Il decreto legge è stato criticato per diverse ragioni, su piani differenti.

Sul piano tecnico è stato evidenziato (pochi giorni più avanti anche dal Tribunale di Roma) come l'adozione del decreto legge possa influire negativamente sulla trasparenza delle valutazioni governative, visto che non sono più menzionate le fonti utilizzate per il monitoraggio delle condizioni dei singoli Paesi (prima, invece, indicate in premessa al d.m.⁸⁶). In dottrina è stato sostenuto come tale mancanza possa ostacolare il dovere istruttorio del giudice che, come affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, deve procedere a una valutazione *ex nunc* di tutti gli elementi di fatto e di diritto, tra i quali

81. Premesse al d.l. n. 158/2024 G.U. del 23.10.2024, Serie generale, n. 249, p. 1.

82. *Ibidem*.

83. Cfr. *Ibidem*.

84. Cfr. l'appunto n. 0056895-I del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale del 06.05.2024, indicato nelle premesse del d.m. del 07.05.2024.

85. Cfr. art. 1, co. 1, lett. d), d.l. n. 158/2024.

86. Cfr. Trib. Roma, sez. XVIII, ord. 11.11.2024, n. 46690, in commento cfr. M. Bianchi, *Il protocollo Italia-Albania alla prova della più recente giurisprudenza. Riflessioni a partire dal rinvio pregiudiziale del Tribunale di Roma alla CGUE*, in *Diritti comparati blog*, gennaio 2025; L. Galli, L. Grossi, *Il Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione europea: un commento all'ordinanza di rinvio del Tribunale di Roma*, in corso di pubblicazione.

rientrerebbero anche gli elementi che hanno portato l'amministrazione a qualificare un Paese come sicuro⁸⁷.

Su un piano diverso, forse più attinente alla sfera della politica⁸⁸, la scelta di codificare in un atto avente forza di legge l'elenco dei Paesi sicuri è stata vista come un modo per ribadire l'intenzione del Governo di designare determinati Paesi come sicuri, fungendo così da deterrente ai predetti orientamenti giurisprudenziali che legittimano la disapplicazione del d.m.

Si tratta in tutta evidenza di un argomento politico e, come è stato scritto, «buttarla in politica» non giova alla risoluzione dei problemi, posto che il nocciolo della questione riguarda il rapporto tra il nuovo d.l. "Paesi sicuri" e la sentenza della CGUE⁸⁹.

Da questo punto di vista, la codificazione dell'elenco sui Paesi sicuri all'art. 2-*bis* del d.lgs. n. 25/2008 potrebbe non cambiare nulla poiché è ben noto che il giudice debba disapplicare la fonte primaria in contrasto con le norme UE con effetto diretto, qual è il diritto al ricorso effettivo di cui all'art. 47 CDFUE⁹⁰. Ancora, è stato notato come il mutamento di rango dell'elenco dei Paesi sicuri «non potrà impedire il potere-dovere di ogni giudice di effettuare la valutazione *ex nunc*, come consentito dalla Corte di giustizia nella sentenza del 4 ottobre 2024»⁹¹.

A tal proposito i giudici competenti per le procedure "Paesi sicuri" ai sensi del nuovo decreto legge hanno seguito due strade diverse: quella della disapplicazione e quella del rinvio pregiudiziale.

La prima strada ha portato il Tribunale di Catania, in sede di convalida del trattenimento di un cittadino egiziano, a ritenere l'Egitto un Paese non sicuro a causa della presenza di gravi violazioni di diritti umani e di vaste eccezioni di categorie di persone e, di conseguenza, a disapplicare il d.l. n. 158/2024, «posto che le sentenze interpretative della Corte di giustizia vincolano il giudice nazionale»⁹². Il giudice giustifica la disapplicazione della fonte primaria interna proprio alla luce della sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024, richiamando, in particolare, i passaggi che definiscono il dovere istruttorio un riflesso di cui all'art. 47 della CDFUE, il quale sarebbe «sufficiente di per sé e non deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire agli Stati un diritto invocabile in quanto tale»⁹³.

La seconda strada, invece, ha indotto il Tribunale di Bologna⁹⁴, quello di Palermo⁹⁵ e quello di Roma⁹⁶ a proporre rinvio pregiudiziale, rivolgendo alla CGUE quesiti che si possono raggruppare in due ordini di categorie.

87. Così L. Galli, L. Grossi, *ibidem*.

88. In audizione davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati il 05.11.2024, il Professor Roberto Zaccaria ha definito il d.l. un «manifesto politico» del Governo. L'audizione è pubblicata sul sito della Camera.

89. R. Balduzzi, *Perché non serve buttarla in politica*, in *Avvenire*, 26.10.2024.

90. Cfr. CGUE, 04.10.2024, causa C-406/22, *CV c. Repubblica Ceca*, par. 86.

91. Così il Professor Paolo Bonetti durante l'audizione davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati del 05.11.2024, disponibile sul sito della Camera.

92. Cfr. Trib. Catania, sez. immigrazione, 03.11.2024; in un'altra occasione il Tribunale di Catania ha proceduto alla disapplicazione dell'elenco contenuto nel d.l. n. 145/2024 come conv. in l. n. 187/2024, *infra* par. 7.1.

93. Trib. Catania, sez. immigrazione, 03.11.2024, a pagina 6 richiama la sentenza CGUE, 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV c. Repubblica Ceca*, par. 86.

94. Cfr. Trib. di Bologna, sez. immigrazione, ord. 24.10.2024, n.r.g. 14572-1. Nello specifico il Tribunale di Bologna trovatosi a giudicare su una procedura accelerata di cittadino del Bangladesh, Paese di origine sicuro, decide di non disapplicare il d.l. ma di proporre rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

95. Trib. Palermo, 06.11.2024, nn. 763 e 764.

96. Trib. Roma, sez. XVIII, ord. 11.11.2024, n. 46690.

In primo luogo i giudici domandano, con quesiti del tutto analoghi tra loro, se il diritto UE osti a che un Paese possa essere considerato sicuro in presenza di categorie di persone a rischio⁹⁷.

Si tratta di una questione molto simile a quelle già poste nel maggio 2024 dal Tribunale di Firenze⁹⁸, che coinvolge il cuore del sistema della protezione internazionale «per sua natura, sistema giuridico di garanzia per le minoranze esposte a rischi provenienti da agenti persecutori, statuali o meno»⁹⁹.

In secondo luogo, i giudici si rivolgono alla Corte di giustizia per meglio definire i confini del sindacato giurisdizionale.

Il Tribunale di Bologna si è limitato a chiedere alla CGUE se «il primato del diritto europeo imponga il dovere di disapplicare l'atto di designazione anche nel caso in cui la designazione venga operata con disposizioni di rango primario»¹⁰⁰.

Diversamente, il Tribunale di Roma ha dettagliato ulteriormente i quesiti pregiudiziali, al fine di chiarire i casi, l'ampiezza dei poteri e gli strumenti che legittimano i giudici nazionali a sindacare la designazione del Paese sicuro, anche se prevista con fonte di rango primario.

Nello specifico, il primo quesito pregiudiziale domanda alla Corte di giustizia se il diritto UE osti a che il Legislatore provveda alla designazione di un Paese quale sicuro con decreto legge, sopprimendo in tal modo la «struttura bifasica del procedimento di designazione dei Paesi di origine sicuri, affidando al solo legislatore ordinario (che opera con lo strumento della legge o dell'atto avente forza di legge) sia la disciplina generale delle modalità e dei criteri di tale designazione, sia la designazione stessa». Secondo il Tribunale di Roma, infatti, vi sarebbe il rischio di derogare «tacitamente alla disciplina generale e quindi senza rispettare i criteri da quest'ultima stabiliti». In dottrina, però, è stato sostenuto come il diverso rango della fonte non comporti in concreto simile rischio, visto che i parametri che devono essere rispettati nella valutazione di sicurezza del Paese sono i medesimi: quelli previsti dalla direttiva 2013/32/UE¹⁰¹.

Più rilevanti appaiono, invece, il secondo e il terzo rinvio pregiudiziale, che attengono alla trasparenza della valutazione governativa sulle situazioni di sicurezza di un determinato Paese. Mediante i predetti quesiti il Tribunale di Roma domanda se il diritto UE osti a che il Legislatore provveda alla suddetta designazione «senza rendere accessibili e verificabili le fonti adoperate per giustificare tale designazione», nonché a che «il giudice possa in ogni caso utilizzare informazioni sul Paese di provenienza, attingendole autonomamente dalle fonti di cui al paragrafo 3 dell'art. 37 della direttiva, utili ad accertare la sussistenza delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'Allegato I della direttiva». Come visto, l'assenza di indicazioni precise riguardo alle fonti indicate dal Governo potrebbe ostacolare il dovere istruttorio del giudice e, di conseguenza, il diritto a un ricorso effettivo (art. 47 CDFUE).

97. Si tratta di un quesito posto in particolare da Trib. Bologna, sez. immigrazione, ord. 24.10.2024, n.r.g. 14572-1, p. 20.

98. Cfr. *supra* par. 3.

99. Trib. di Bologna, sez. immigrazione, ord. 24.10.2024, n.r.g. 14572-1, p. 20; Trib. Roma, sez. XVIII, ord. 11.11.2024, n. 46690; Trib. Palermo, ord. 06.11.2024, nn. 763 e 764. Inoltre, il Tribunale di Roma ha proposto il 13.11.2024 altri 7 rinvii, come dà conto la Corte di cassazione in Cass., sez. I, 30.12.2024, n. 22146, p. 15.

100. Cfr. secondo quesito pregiudiziale, Trib. di Bologna, sez. immigrazione, ord. 24.10.2024, n.r.g. 14572-1, p. 25.

101. V.L. Galli, L. Grossi, *Il Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione europea: un commento all'ordinanza di rinvio del Tribunale di Roma*, cit.

Se la decisione sulla questione pregiudiziale sulla disapplicazione di fonti primarie in contrasto con principi UE con effetto diretto¹⁰² – come è il diritto al ricorso effettivo – appare scontata¹⁰³, essendo il primato del diritto UE un principio ormai acquisito da oltre 70 anni¹⁰⁴, si attendono gli esiti dei quesiti più specifici posti dal Tribunale di Roma.

Nel frattempo si è concluso un complesso *iter* parlamentare che non ha condotto alla conversione in legge del d.l. n. 158/2024, ma ha determinato l'incorporazione del testo di quest'ultimo nell'ambito della conversione di un altro decreto legge, il d.l. n. 145/2024, poi convertito con l. n. 187/2024. L'art. 1 della l. n. 187/2024 abroga il d.l. n. 158/2024 e ne riprende il testo integralmente all'art. 12-*bis*, il quale ha riprodotto in modo identico l'elenco dei Paesi di origine sicuri, imponendone l'aggiornamento solo con atto avente forza di legge.

Non pochi studiosi, sentiti in audizione davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati¹⁰⁵, hanno evidenziato le problematiche costituzionali, non solo sostanziali¹⁰⁶, ma anche procedurali in relazione all'art. 77 Cost., della confluenza del decreto legge in altra legge di conversione, ricordando come la Corte costituzionale abbia definito questo *modus operandi* una «tortuosa tecnica di produzione normativa – frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), princìpi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge (sentenza n. 110 del 2023)»¹⁰⁷.

Da ultimo si deve segnalare che la medesima legge ha poi introdotto alcune novità che incidono in modo significativo sulle procedure accelerate, assegnando la competenza sui giudizi di convalida del trattenimento alle Corti d'appello e riducendo i termini del ricorso per Cassazione a cinque giorni¹⁰⁸.

Pur non potendo affrontare nel dettaglio le problematiche di queste novità normative, già messe in luce da una delibera del Consiglio superiore della magistratura¹⁰⁹, nonché da alcuni studi¹¹⁰, occorre segnalare almeno le criticità principali.

102. Su questo aspetto *ex multis* cfr. diffusamente G. Tesauro, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 249.

103. Ci si riferisce dunque al primo quesito pregiudiziale posto dal Trib. Roma, sez. XVIII, ord. 11.11.2024, n. 46690 e al secondo quesito pregiudiziale posto dal Trib. di Bologna, sez. immigrazione, ord. 24.10.2024, n.r.g. 14572-1.

104. L'Associazione italiana degli studiosi di diritto dell'Unione europea ha ritenuto di dover intervenire con un comunicato che ricorda «il principio del primato del diritto dell'Unione europea sul diritto nazionale è acquisito da circa 70 anni [...] e comporta l'obbligo per le autorità nazionali, incluse quelle giurisdizionali, di interpretare le norme interne, se possibile in conformità al diritto dell'Unione e, in caso contrario, di disapplicare il diritto nazionale incompatibile, anche se si tratta di leggi successive alle norme dell'Unione», cfr. comunicato AISDUE, 02.11.2024. Come è noto, tale principio è stato affermato dalla Corte di giustizia UE per la prima volta nella sentenza CGUE, 15 luglio 1964, causa C-6/64, *Costa c. ENEL*.

105. Ci si riferisce in particolare alle audizioni tenute dai Professori Roberto Zaccaria, Vittorio Angiolini, Paolo Bonetti, Mario Esposito, Marco Ruotolo, di fronte alla Commissione affari costituzionali il 05.11.2024 e pubblicate sul sito della Camera.

106. Su questi aspetti si veda in particolare l'audizione davanti alla Commissione affari costituzionali di P. Bonetti, del 05.11.2024, pubblicata sul sito della Camera.

107. Cfr. da ultimo Corte cost., ord. 30/2024; ha fatto riferimento a questa sentenza in audizione davanti alla Commissione affari costituzionali di R. Zaccaria del 05.11.2024, pubblicata sul sito della Camera.

108. Cfr. art. 16 d.l. n. 145/2024, come conv. con l. n. 187/2024 e artt. 18 e 18-*bis* dello stesso d.l.

109. Cfr. CSM, *Parere sul decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 recante: Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato*, cit.

110. Cfr. il già citato studio di ASGI, *Disposizioni urgenti in materia di lavoratori stranieri, caporalato, flussi migratori e protezione internazionale*, cit.

In primo luogo, la scelta normativa di cambiare la competenza delle convalide del trattenimento¹¹¹ è stata letta come un modo per arginare alcune correnti della magistratura, presenti nelle sezioni specializzate. Sul piano più strettamente tecnico è difficile comprendere a fondo la *ratio* di tale scelta, soprattutto alla luce dell'elevato grado di specializzazione della materia dell'immigrazione e dell'asilo, che aveva peraltro motivato l'istituzione delle stesse sezioni nel 2017¹¹².

In secondo luogo, è urgente una riflessione sulla compatibilità della nuova disciplina processuale (capo IV del d.l. n. 145 del 2024) con il diritto di difesa e al giudice.

Tra le disposizioni più problematiche vi è quella che prevede che le persone trattenute durante le procedure accelerate debbano procedere all'impugnazione avverso il diniego della Commissione territoriale in soli 7 giorni. Si tratta evidentemente di un termine irrisorio, a maggior ragione per le persone trattenute in Albania¹¹³.

Infine, risultano allo stesso modo critiche le nuove norme sul ricorso per Cassazione avverso il decreto di convalida del trattenimento¹¹⁴, che, rinviando alla disciplina sul mandato di arresto europeo¹¹⁵, prevedono che la Cassazione decida entro 7 giorni, in Camera di Consiglio, senza la presenza dei difensori. Proprio questa norma è stata oggetto di una questione di costituzionalità su cui si tornerà nei prossimi paragrafi (*infra* par. 7.1).

6. Le sentenze della Corte di cassazione: alcune risposte e alcune questione aperte

Con due diverse sentenze del dicembre 2024 la Corte di cassazione ha fornito alcune risposte ai diversi interrogativi emersi davanti ai Tribunali ordinari e ricostruiti in questo scritto.

In primo luogo, con la sentenza del 19 dicembre 2024¹¹⁶, rispondendo al rinvio pregiudiziale civile promosso dal Tribunale di Roma¹¹⁷, la Corte di cassazione ha chiarito il ruolo del giudice, da un lato, e quello della politica, dall'altro, di fronte alla designazione di un Paese quale sicuro.

111. Art. 17, co. 4-*bis*, d.l. n. 145/2024.

112. La difficoltà di individuare una *ratio* nell'attribuzione della competenza alla Corti d'appello è messa in luce anche dalla relazione della Corte suprema di cassazione, Ufficio del massimario e del ruolo, Servizio civile e penale, *Relazione su novità normativa. Oggetto: trattenimento del cittadino straniero*, Red.ri Martina Flamini e Aldo Natalini, 02.01.2025, nella quale si legge che: «dalla lettura del Bollettino della Commissioni parlamentari – redatto, come noto, in forma sintetica (e non stenografica) – non emergono dichiarazioni della Relatrice che rendano intelleggibili le ragioni poste a fondamento del proprio emendamento n. 16.4; risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dell'opposizione, concentrate tutte sulle critiche all'attribuita competenza alla Corte d'appello (tema su cui v'è traccia di una spiegazione data pubblicamente da un autorevole esponente del governo ma al di fuori della sede parlamentare). In ogni caso la *ratio* andrebbe individuata nella volontà di riunire tutti i procedimenti di convalida dei trattenimenti sotto la competenza della Corte d'appello».

113. Art. 17 d.l. n. 145/2014; sul tema si tornerà nel par. 7.1., cfr. la lettera dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) inviata al Presidente del Consiglio nazionale forense, avv. Francesco Greco, per denunciare le gravi violazioni del diritto di difesa nelle strutture detentive di Gjader, in Albania del 31.01.2025, pubblicata sul sito di ASGI.

114. Art. 18-*bis* d.l. n. 145/2024.

115. Nello specifico è richiamato l'art. 22, co. 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della l. 22.04.200555, n. 69 «Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri».

116. Cfr. Cass., sez. I, 19.12.2024, n. 14533. Per un primo commento cfr. R.G. Conti, M. Serio, *Brevi note sul rinvio pregiudiziale ex art.363 bis c.p.c. e su limiti e controlimiti giurisprudenziali alla definizione normativa di paese sicuro*, in *Giustizia Insieme*, 09.01.2025.

117. Cfr. Trib. Roma, sez. immigrazione, ord. 01.07.2024, n. 22259.

In secondo luogo, con l'ordinanza interlocutoria del 30 dicembre 2024¹¹⁸, la Corte di cassazione ha rinviato a nuovo ruolo la decisione sul ricorso avverso l'ordinanza del Tribunale di Roma del 18 ottobre¹¹⁹ che non aveva convalidato il trattenimento dei primi richiedenti inviati in Albania, e lo ha fatto con lo scopo di attendere il pronunciamento della Corte di giustizia dell'UE sui diversi rinvii pregiudiziali menzionati nei paragrafi precedenti. Come si dirà, la Corte di cassazione non manca di fornire indicazioni riguardo al sindacato giurisdizionale di fronte a casi di richiedenti protezione provenienti da Paesi designati come sicuri, ma con eccezioni personali (e non già territoriali) e soggetti al procedimento di convalida del trattenimento; i due aspetti che, come visto, costituiscono quelli più criticati dell'ordinanza impugnata del Tribunale di Roma.

È bene precisare sin da subito che entrambe le pronunce fanno riferimento al panorama normativo antecedente all'entrata in vigore del d.l. n. 158/2024, concernente la disapplicazione del decreto interministeriale, e non hanno, quindi, potuto affrontare direttamente il tema della disapplicazione della fonte primaria¹²⁰. Nei paragrafi che seguono ci si propone di illustrare i passaggi salienti delle pronunce, sperando di chiarirne al lettore le motivazioni, al netto delle talvolta imprecise letture mediatiche.

6.1. La sentenza del 19 dicembre 2024: i confini del sindacato giurisdizionale e la disapplicazione del d.m.

Con la sentenza del 19 dicembre 2024, la Corte di cassazione risponde al rinvio pregiudiziale civile proposto dal Tribunale di Roma, con argomentazioni molto solide ed equilibrate. La Cassazione risolve il “contrasto” tra i diversi orientamenti esistenti confermando – in riferimento al panorama normativo antecedente al d.l. n. 158/2024 – il potere del giudice «investito di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale» di «sindacare la sussistenza dei presupposti di legittimità di tale designazione, ed eventualmente disapplicare in via incidentale il d.m.», allorché il richiedente sostanzialmente contesti tale designazione e quest'ultima contrasti «in modo manifesto con i criteri di qualificazione stabiliti dalla normativa europea o nazionale»¹²¹.

Per giungere a simile conclusione la Corte di cassazione dedica le pagine iniziali della decisione alla ricostruzione del quadro costituzionale e normativo in materia, il quale «incrocia una pluralità di fonti e di formanti, nella quale si stagliano i diritti dello straniero, che nel disegno personalista che lega la dignità alla solidarietà e all'accoglienza, la Costituzione protegge come fondamentali, sia tramite le Carte internazionali alle quali gli artt. 10, 11 e 117 rinviano»¹²².

In tale contesto, il riferimento costituzionale individuato dalla Cassazione è anzitutto l'art. 10, co. 3, Cost., come attuato dalle forme di protezione internazionali vigenti, ricordate nella motivazione¹²³.

118. Cfr. Cass., sez. I, 30.12.2024, n. 22146.

119. Trib. Roma, sez. XVIII, 18.10.2024, nn. 42251 e 42256.

120. La stessa Cassazione, infatti, chiarisce che «non è tema di questo di giudizio definire anche l'ambito del sindacato del giudice ordinario a fronte di una designazione del Paese di origine come sicuro ad opera della legge», cfr. Cass., sez. I, 19.12.2024, n. 14533, par. 6.

121. Cfr. Cass., sez. I, 19.12.2024, n. 14533, P.Q.M.

122. *Ibidem*, par. 2.

123. *Ibidem*.

Non solo, per completare la ricostruzione del quadro costituzionale la Corte ricorda che le norme in materia di immigrazione devono tendere a un bilanciamento tra, da un lato, l'esigenza di controllo delle frontiere e dei flussi e, dall'altro, i diritti inviolabili della persona, citando a tal proposito l'emblematico passaggio della sentenza n. 105/2001: «per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risaltarne minimamente scalfito il carattere inviolabile della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani (Corte cost. sent. n. 105/2001)»¹²⁴.

Alla luce di tale contesto costituzionale, la Corte di cassazione procede a distinguere il ruolo del giudice da quello delle istituzioni politiche: da un lato, la Cassazione definisce il giudice «garante dell'effettività, nel singolo caso concreto al suo esame, dei diritti fondamentali del richiedenti asilo»; dall'altro, le istituzioni democratiche e rappresentative detengono «il compito di gestire il fenomeno migratorio, disciplinando i flussi anche nei riflessi sulla sicurezza della comunità nazionale»¹²⁵.

Questa ricostruzione generale consente alla Corte di entrare nel dettaglio e meglio declinare i ruoli di giurisdizione e politica con riferimento alla designazione dei Paesi sicuri.

La politica deve svolgere un ruolo «a monte»: il Ministro degli affari esteri, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, ha infatti «il potere di stilare una lista di Paesi di origine sicuri per richiedenti protezione internazionale», potere che ricomprende «la scelta di inserire o meno un determinato Paese, che soddisfi i requisiti previsti dal legislatore»¹²⁶.

Ciò non significa, tuttavia, che tale scelta non sia giustiziabile, poiché «la presenza di un aspetto politico non può giustificare il ritrarsi del controllo giurisdizionale»¹²⁷: il decreto ministeriale che individua i Paesi di origine sicuri non è un atto politico, fuori dal diritto e dalla giurisdizione. La scelta dei Paesi di origine sicuri, pur spettando al potere politico, deve rispettare i criteri giuridici delle direttive europee e recepiti dalla normativa nazionale che compongono la definizione di Paese di origine sicuro, la quale ha «carattere giuridico». I giudici non possono evidentemente sostituirsi alle valutazioni del Ministero «anche perché il giudice ordinario non può andare al di là di quanto rileva ai fini del pieno e completo esame del singolo caso in quella data controversia»¹²⁸. Piuttosto, ai giudici spetta il compito di verificare la sussistenza in concreto dei criteri, normativamente predefiniti, che consentono di qualificare un paese come sicuro. L'ammissibilità del sindacato giurisdizionale in materia – precisa la Corte di cassazione – costituisce una soluzione che discende peraltro «*de plano*» dalla sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024¹²⁹.

Argomentata così l'ammissibilità del sindacato giurisdizionale sulla qualificazione di un Paese quale sicuro, la Corte di cassazione procede a illustrare gli *strumenti* che il giudice può utilizzare per svolgere tale operazione, nonché i suoi possibili differenti *esiti*.

Per quanto attiene agli *strumenti*, nell'esercizio del dovere di cooperazione istruttorio il giudice ordinario ha un potere di accertamento «che non può essere limitato dalla circostanza che uno Stato sia incluso nell'elenco di Paesi da considerare sicuri sulla base di

124. *Ibidem*, par. 3.

125. *Ibidem*, par. 4.

126. *Ibidem*, par. 13.

127. *Ibidem*.

128. *Ibidem*, par. 14.

129. *Ibidem*, par. 15.

informazioni vagliate unicamente nella sede governativa»¹³⁰. Al fine di svolgere tale accertamento il giudice ordinario acquisisce le fonti di informazione fornite dalle organizzazioni internazionali competenti ed effettua una «verifica aggiornata della situazione del Paese di origine, dovendo giudicare sulla domanda di asilo alla luce delle condizioni di fatto sussistenti al momento della decisione»¹³¹.

Tale valutazione deve fondarsi sulle allegazioni del richiedente¹³² poiché – precisa la Corte – «affinché possa sorgere il dovere di cooperazione si appalesa pur sempre necessario l’assolvimento, da parte del richiedente, dell’onere di allegazione e di presentare una domanda che possa qualificarsi quale richiesta di protezione internazionale, in relazione ai fatti dedotti»¹³³.

Quanto all’*esito* di tale sindacato, la Corte di cassazione precisa che se la valutazione giurisdizionale dimostri che la designazione di sicurezza di un determinato Paese non rispetti i criteri di “sicurezza” previsti dalla legge e dalla direttiva, egli può disapplicare l’atto amministrativo in contrasto con le fonti sovraordinate.

La Cassazione, infatti, ricorda che il potere di disapplicazione spetta al giudice ordinario¹³⁴ in presenza di qualsiasi vizio di legittimità e per la violazione di qualsiasi norma giuridica, anche dell’Unione europea, purché ricorrano due condizioni oggettive: a) il provvedimento amministrativo non può venire in rilievo come fondamento del diritto dedotto in giudizio, bensì deve configurarsi come mero antecedente; b) il provvedimento deve essere affetto da vizi di legittimità lesivi di diritti, mentre il sindacato è escluso con riguardo alle valutazioni di merito attinenti all’esercizio del potere discrezionale della PA¹³⁵. I procedimenti in esame rientrano in tali ipotesi posto che il d.m. costituisce solo un antecedente logico del diritto oggetto del giudizio, che altro non è che il diritto costituzionale d’asilo, il quale rischia appunto di essere leso dalla presunta illegittimità dell’atto amministrativo.

Tuttavia, ai fini della disapplicazione è necessario – secondo la Cassazione – distinguere due ipotesi.

La *prima ipotesi* riguarda il caso in cui la sicurezza del Paese di origine è contestata per rilievi di ordine generale¹³⁶. In tal caso, le ragioni addotte a sostegno della domanda riguardano, non gravi motivi relativi a una sua situazione particolare, ma a una situazione di ordine generale, concernente intere categorie di cittadini o zone di quel dato Paese.

130. *Ibidem*, par. 21.

131. *Ibidem*.

132. In tal senso si veda anche P. Bonetti, *Il forum - Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge “paesi sicuri”*, cit., p. 279.

133. Cass., sez. I, 19.12.2024, n. 14533, par. 21. Il rilievo dato dalla Cassazione alle allegazioni del richiedente è coerente con il principio già espresso dalla giurisprudenza di legittimità, la quale ha chiarito che «l’istanza diretta a ottenere il riconoscimento della protezione internazionale non si sottrae all’applicazione del principio della domanda, nel senso che il ricorrente ha l’onere di indicare i fatti costitutivi del diritto azionato, pena l’impossibilità per il giudice di introdurli d’ufficio nel giudizio» cfr. Cass., 11.11.25311, n. 2020. Questa sentenza è richiamata da M. Savino, *Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto! Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri e quali implicazioni trarne*, in *ADiMblog*, dicembre 2024, p. 9 ss., che approfondisce il tema dell’onere di allegazione.

134. Sulla disapplicazione degli atti amministrativi in dottrina cfr. E. Cannada Bartoli, *L’inapplicabilità degli atti amministrativi*, Milano, Giuffrè, 1950.

135. Cass., sez. I, 19.12.2024, n. 14533, par. 20. La Corte di cassazione ricorda come si tratti di principi ricavabili dal sistema della l. n. 2248 del 1865, all. E., che trovano rispondenza nella giurisprudenza della Corte di cassazione, cfr. Cass., SU, 25.05.2018, n. 13193, Cass., SU, 31.12.2018, n. 33688; su questa giurisprudenza nonché in quella della CGUE cfr. *ex multis* Samba Diouf (C-69/10), 28.07.2011.

136. Cass., sez. I, 19.12.2024, n. 14533, par. 21.1.

Di fronte a questa prima ipotesi, il giudice prima di procedere alla disapplicazione dovrebbe effettuare tre valutazioni specifiche.

In primo luogo, il sindacato *ex nunc* sulla designazione, anche alla luce delle allegazioni del richiedente, deve dimostrare un contrasto manifesto con i criteri di cui all'allegato I della dir. 32/2013 per rilievi d'ordine generale (che non attengono quindi alla sua situazione individuale).

In secondo luogo, il giudice deve verificare che la designazione come sicuro del Paese di origine dello straniero rivesta un carattere rilevante e decisivo nell'ambito della complessiva controversia: la designazione è *rilevante* «se, ad esempio, il richiedente, nell'invocare una circostanza attinente alla protezione internazionale (timore di persecuzione o danno grave), sostanzialmente contesta che il Paese di origine sia sicuro per rilievi d'ordine generale»; la designazione è *decisiva* quando ha un impatto sulla concreta tutelabilità del diritto invocato in giudizio, potendo determinare il rigetto della domanda.

La *seconda ipotesi* riguarda il caso in cui il richiedente abbia addotto a sostegno della domanda «gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la sua situazione particolare», come prevede il co. 5 dell'art. 2-*bis* del d.lgs. n. 25/2008. In tal caso, il giudice non si trova di fronte a rilievi di ordine generale sulla sicurezza del Paese, ma deve valutare i gravi motivi, addotti dal ricorrente, in relazione alla sua situazione individuale. Pertanto, come previsto dallo stesso art. 2-*bis*, co. 5, d.lgs. n. 25/2008, l'invocazione di elementi relativi alla persona determina di per sé il superamento della presunzione di sicurezza e «non richiede la disapplicazione del decreto ministeriale»¹³⁷.

In sintesi, nella sentenza appena commentata la Cassazione fornisce alcune indicazioni chiave riguardo ai soggetti, agli strumenti del sindacato, alle conseguenze e ai casi in cui è possibile procedere alla disapplicazione.

6.2. *L'ordinanza del 30 dicembre 2024: sulle eccezioni personali e sul sindacato del giudice nel giudizio di convalida*

Il 30 dicembre 2024 la Cassazione si è pronunciata sul ricorso avverso l'ordinanza del 18 ottobre 2024 del Tribunale di Roma che non aveva convalidato i trattenimenti dei primi richiedenti diretti in Albania¹³⁸.

Il ricorso dell'Avvocatura dello Stato era sostanzialmente mosso da due motivi: il primo metteva in luce come l'ordinanza fosse fondata su falsa interpretazione della sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre, la quale non menzionava in alcun modo la designazione di Paesi sicuri con eccezioni personali, ma solo territoriali; il secondo, invece, si riferiva alla carenza assoluta di motivazione riguardo alla presunta situazione di insicurezza dei Paesi di origine dei richiedenti¹³⁹.

La Cassazione ritiene di dover inviare a nuovo ruolo la decisione in attesa delle decisioni della Corte di giustizia UE sui rinvii pregiudiziali proposti da Tribunali italiani¹⁴⁰ e di altri

137. *Ibidem*, par. 21.2.

138. Cfr. Trib. Roma, sez. immigrazione, ord. 01.07.2024, n. 22259 e Cass., sez. I, 30.12.2024, n. 22146.

139. Cfr. Ricorso per cassazione dell'Avvocatura dello Stato del 21.10.2024.

140. Ci si riferisce ai rinvii pregiudiziali menzionati nei paragrafi precedenti cfr. primo quesito pregiudiziale posto dal Trib. Roma, sez. XVIII, ord. 11.11.2024, n. 46690 e al secondo quesito pregiudiziale posto dal Trib. di Bologna, sez. immigrazione, ord. 24.10.2024, n.r.g. 14572-1; Trib. Firenze, sez. specializzata protezione internazionale, ord. 15.05.2024 (r.g. 2458/2024); ord. 15.05.2024 (r.g. 3303/2024).

Stati membri¹⁴¹, i quali – concernendo «la possibilità di qualificare un Paese di origine quale sicuro là dove siano presenti esenzioni per categorie di persone» – avranno «effetti sulla decisione che questa Corte è chiamata ad emettere e a orientarne i principi ispiratori»¹⁴².

Pur in attesa della sentenza della Corte di giustizia, la Corte di cassazione non manca l'occasione di anticipare la propria posizione¹⁴³ sui due aspetti, forse tra i più discussi, a seguito dell'ordinanza impugnata, riguardanti le conseguenze della designazione di Paesi sicuri con eccezioni personali, nonché la legittimità del sindacato sulla designazione, anche nei procedimenti di convalida dei trattenimenti, i quali – come visto – non erano oggetto della pronuncia della Corte di giustizia del 4 ottobre.

Riguardo al primo aspetto, la Cassazione sembra non avere dubbi: «la pronuncia della Corte di giustizia del 4 ottobre si occupa, esclusivamente delle eccezioni “territoriali” [...]. Le eccezioni per categorie di persone non hanno formato specifico oggetto della decisione della CGUE del 4 ottobre 2024 e non sono state esaminate dalla Corte quanto alla loro incidenza»¹⁴⁴. Ne consegue che «dalla sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024 non sembrerebbe trarsi, come implicito corollario, l'esclusione della compatibilità con la nozione di Paese sicuro, altresì, delle eccezioni personali, là dove l'insicurezza riguardi le categorie di persone»¹⁴⁵. Peraltro, secondo la Corte non si può prescindere, a livello interpretativo, dalla nuova disciplina dettata dal reg. 2024/12348/UE che consente la designazione di Paesi sicuri con eccezioni per categorie di persone chiaramente identificabili¹⁴⁶.

Ferma questa interpretazione della sentenza del 4 ottobre, la Corte sembra spingersi oltre¹⁴⁷, anticipando il suo pensiero riguardo alla compatibilità con il diritto UE della designazione di Paesi sicuri con eccezioni personali. Infatti, il Collegio afferma che «le eccezioni personali pur potendo ritenersi di per sé compatibili con la nozione di Paese di origine sicuro non sono ammesse a fronte di persecuzioni costanti, endemiche o generalizzate, perché altrimenti sarebbe messo in crisi il requisito del generalmente, richiesto nell'allegato I della direttiva e sarebbe pregiudicato il valore fondamentale della dignità; se così non fosse si rischierebbe di rendere vano lo stesso fine del sistema della protezione internazionale che è quello della tutela delle minoranze, quale “profilo essenziale e imprescindibile” di uno Stato democratico»¹⁴⁸. In tali casi, residua, dunque, un margine di sindacato giurisdizionale sulla designazione di Paesi di origine sicuri con eccezioni personali, ma solo – precisa la Cassazione – nei casi in cui il giudice non si trovi di fronte a mere “eccezioni personali”, quanto piuttosto a «persecuzioni costanti, endemiche o generalizzate¹⁴⁹». In altri termini «la presenza di eccezioni soggettive tanto estese nel numero, accompagnata da persecuzioni e menomazioni generalizzate ed endemiche»,

141. La Corte di cassazione menziona l'ordinanza del Tribunale di Berlino del 29.11.2024.

142. Cass., sez. I, 30.12.2024, n. 22146, par. 8.

143. In dottrina è stato notato come con l'ordinanza interlocutoria la Cassazione «per un verso, essa non decide nulla, ma nondimeno si dilunga argomentazioni sotto molti aspetti ultronee e ridondanti» cfr. M. Benvenuti, *Il forum-II protocollo Italia-Albania e il decreto-legge “paesi sicuri”*, cit., p. 276.

144. Cass., sez. I, 30.12.2024, n. 22146, par. 13.

145. *Ibidem*, par. 14.

146. *Ibidem*, par. 16.

147. Quasi atteggiandosi a giudice del rinvio F. Vassallo Paleologo, *Sui paesi di origine sicuri ordinanza interlocutoria con “imbeccata” della Cassazione alla Corte di Giustizia UE*, in *ADIF*, dicembre 2024.

148. Cass., sez. I, 30.12.2024, n. 22146, par. 17.2.

149. *Ibidem*.

giustifica il sindacato giurisdizionale ed eventualmente la disapplicazione del d.m., poiché rischia di incidere «complessivamente, sulla tenuta dello Stato di diritto»¹⁵⁰.

Altro passaggio fondamentale della decisione riguarda, pur non costituendo uno dei motivi del ricorso dell'Avvocatura dello Stato, i termini del sindacato giurisdizionale nell'ambito del procedimento di convalida.

Più precisamente, la Cassazione afferma l'applicabilità delle due ipotesi delineate nella sentenza n. 33398 del 19.12.2023, anche al procedimento di convalida.

In primo luogo, nei procedimenti di convalida può trovare spazio l'art. 2-bis del d.lgs. n. 25/2009, quale norma generale con «valenza di principio»¹⁵¹, in base alla quale «un Paese designato di origine sicuro può essere considerato Paese di origine sicuro per il richiedente solo se questi non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova»¹⁵².

In secondo luogo, anche il giudice della convalida è titolare del «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 e la legge italiana». Infatti, la Corte precisa che «questo stesso principio 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»¹⁵³. La Corte non dà rilievo al fatto che la sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre non si riferisca in modo esplicito ai procedimenti di convalida, ma consente al giudice della convalida di effettuare il sindacato sulla designazione – essendo quest'ultima presupposto della procedura accelerata, nell'ambito della quale è disposto il trattenimento.

Aggiungendo forse un tassello rispetto a quanto affermato nella sentenza del 19 dicembre 2024, la Cassazione precisa però – ed è questo uno dei passaggi più significativi e discussi dell'ordinanza – che tale sindacato deve avvenire solo «in ipotesi limite»¹⁵⁴, ovvero quando il giudice ritenga che «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 evidenti fonti di informazione affidabili ed aggiornate sul Paese di origine del richiedente)»¹⁵⁵.

IN SINTESI

La disapplicazione del d.m. Paesi sicuri: ipotesi e limiti secondo le sentenze della Cassazione del dicembre 2024

150. *Ibidem*, par. 16.

151. *Ibidem*, par. 17.1.

152. *Ibidem*.

153. *Ibidem*.

154. In dottrina vi sono visioni differenti. Vi è chi ritiene che «in questa ridefinizione del potere del giudice, il discorso sulle “ipotesi limite” sembra soppiantare la distinzione – abbozzata nella sentenza del 19 dicembre – tra l'allegazione dei “gravi motivi” ex art. 2-bis, co. 5, e la deduzione di “rilievi d'ordine generale”, veicolo per il sindacato sulla designazione affermato dalla Corte di giustizia», cfr. M. Savino, *Il Diritto è morto*, cit., p. 8. Diversamente vi è chi, ritenendo tale ordinanza giuridicamente innocua, visto il carattere interlocutorio, pone l'accento sul fatto «che anche in tale ultima decisione residua un margine di scrutinio sulla designazione di un Paese di origine come sicuro tanto *ob rem* quanto *in re*, seppure relegato “in ipotesi limite”» cfr. M. Benvenuti, *Il forum*, cit., p. 274, il quale richiama nello stesso senso F. Vassallo Paleologo, *Il diritto di asilo in agonia, tra la Cassazione e la Corte di giustizia UE*, in *ADiF*, 09.01.2025.

155. Cass., sez. I, 30.12.2024, n. 22146, par. 17.3.

- *Contesto normativo e temporale di riferimento*: contesto normativo antecedente al d.l. n. 158/2024 e alla l. n. 187/2024.

- *Soggetti*: i giudici, investiti di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale di richiedente proveniente da Paese di origine sicuro, elencato dal d.m., nell'ambito di una procedura accelerata (art. 28-bis d.lgs. n. 25/2008); i giudici della convalida, nell'ambito delle medesime procedure, come confermato dall'ordinanza della Corte di cassazione del 30 dicembre 2024.

- *Confini del sindacato giurisdizionale*: possono effettuare un esame completo ed *ex nunc* della domanda, comprensivo di una verifica sulla sussistenza dei presupposti di legittimità della designazione di sicurezza di un Paese inserito nel d.m. Non deve trattarsi di un sindacato di tipo sostitutivo delle valutazioni ministeriali, ma il giudice non deve andare oltre «a quanto rileva ai fini del pieno e completo esame del singolo caso in quella data controversia».

- *Strumenti*: fonti istituzionali e qualificate di cui all'art. 2-bis, co. 4, d.lgs. n. 25/2008 e di cui all'art. 37 della dir. 2013/32/UE e del suo allegato I; allegazioni del richiedente.

- *Casi in cui il giudice PUÒ procedere alla disapplicazione del d.m.*: quando la designazione di un Paese quale sicuro rilevi per motivi di ordine generale, abbia carattere rilevante (ovvero sia oggetto delle contestazioni del richiedente), decisivo (ovvero sia tale da poter determinare il rigetto della domanda) e contrastanti in modo manifesto con i criteri di qualificazione previsti dall'art. 2-bis del d.lgs. n. 25/2008 e dall'art. 37 della dir. 2013/32/UE e del suo allegato I e sia decisiva ai fini dell'esito del procedimento.

- *Casi in cui rileva la designazione di Paesi con eccezioni territoriali*: vi è un contrasto manifesto con i criteri previsti dall'art. 2-bis del d.lgs. n. 25/2008 e dall'art. 37 della dir. 2013/32/UE e del suo allegato I, tale da giustificare la disapplicazione.

- *Casi in cui rileva la designazione di Paesi sicuri con eccezioni personali*: è una questione interpretativa di diritto UE, non risolta dalla Corte di giustizia, che non giustifica la disapplicazione, a meno che non si tratti «ipotesi limite», ovvero nel caso in cui il giudice non si trovi di fronte a mere eccezioni personali, ma a persecuzioni endemiche.

- *Casi in cui il giudice NON deve procedere alla disapplicazione del d.m.*: quando il richiedente abbia dedotto gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la sua situazione individuale *ex art. 2, co. 5, d.lgs. n. 25/2008*, tali da ritenere superata la presunzione di sicurezza.

7. Il seguito giurisprudenziale delle sentenze della Cassazione e una riflessione sulla scelta dei “rimedi” a disposizione del giudice

A seguito delle sentenze della Cassazione i giudici hanno continuato ad agire, come in passato, mediante i rimedi della disapplicazione e del rinvio pregiudiziale, prevalentemente in casi concernenti richiedenti provenienti dal Bangladesh e dall'Egitto, tenendo più o meno da conto le indicazioni delle pronunce di legittimità appena analizzate sul confine del sindacato giurisdizionale e sulle ipotesi di disapplicazione.

Pochi giorni dopo la decisione della Cassazione del 30 dicembre 2024, il Tribunale di Catania ¹⁵⁶ competente per i giudizi di convalida dei trattenimenti di alcuni cittadini

156. Trib. di Catania, sez. immigrazione, 4 gennaio 2025, n. 60.

provenienti dall'Egitto, Paese considerato sicuro con eccezioni personali, ha disapplicato per la prima volta l'elenco contenuto nel d.l. n. 145/2024, come conv. con l. n. 187/2024, indicante l'Egitto tra i Paesi di origine sicuri.

Tale decisione è stata criticata in dottrina poiché il giudice avrebbe ignorato le allegazioni del richiedente, nonché l'indicazione della Cassazione a circoscrivere il sindacato sulla designazione di Paesi sicuri con eccezioni personali, ad oggi consentita dal diritto dell'Unione europea, a "ipotesi limite".

Inoltre, si ritiene che il giudice prima di procedere alla disapplicazione di una fonte di rango primario dovrebbe necessariamente valutare gli altri rimedi a disposizione, quali il rinvio pregiudiziale e la questione di costituzionalità sulla quale si dirà più avanti.

In tal caso, il Tribunale di Catania avrebbe dovuto valutare in modo più accurato la proposizione di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, visto che in numerosissimi casi analoghi concernenti cittadini di Paesi sicuri con eccezioni personali, altri giudici hanno ritenuto di trovarsi di fronte a una questione interpretativa del diritto UE, che non può essere risolta senza l'intervento della Corte di giustizia, come dimostra peraltro il rinvio a nuovo ruolo operato dalla Corte di cassazione con l'ordinanza interlocutoria del 30.12.2024¹⁵⁷.

In procedimenti di poco successivi altri giudici hanno più opportunamente scelto di presentare rinvio pregiudiziale, contestualmente non convalidando il trattenimento dei richiedenti protezione, domandando ancora una volta alla Corte di giustizia dell'Unione europea se il diritto dell'Unione osti alla designazione di Paesi sicuri con eccezioni personali.

Tale via è stata seguita dalla Corte d'appello di Roma¹⁵⁸ che, non convalidando il trattenimento in Albania di 43 persone provenienti dall'Egitto o dal Bangladesh, ha posto un freno all'avvio del progetto albanese, suscitando, ancora una volta, aspri commenti, tutt'altro che inaspettati, sul contrasto tra i poteri¹⁵⁹.

Qualche giorno più avanti anche la Corte d'appello di Palermo ha proposto rinvio pregiudiziale, sempre in un caso concernente un cittadino egiziano, aggiungendo però un altro quesito, riguardante la compatibilità con l'allegato I della dir. 2013/32/UE della designazione di Paesi sicuri che non rispettino i diritti inderogabili sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, primo fra tutti il diritto alla vita, visto che in Egitto, fra l'altro, si pratica la pena di morte¹⁶⁰.

In sostanza, dunque, è possibile affermare che poco è cambiato rispetto al contesto giurisprudenziale antecedente alle sentenze della Cassazione del dicembre 2024 e alla codificazione in una fonte di rango primario della lista dei Paesi sicuri: i giudici hanno difatti usato gli stessi rimedi, facendo leva su argomentazioni analoghe, richiamando prevalentemente la sentenza della Corte di giustizia UE del 4 ottobre 2024.

157. Cfr. Cass., sez. I, 30.12.2024, n. 22146, par. 8, che proprio in ragione di uno spirito di «leale cooperazione tra Corti» ha deciso di attendere il pronunciamento della Corte di giustizia, anche per evitare una sovrapposizione di decisioni «potenzialmente contrastanti tra loro».

158. Corte d'appello di Roma, sez. famiglia, persone e protezione internazionale, 31.01.2024, n. 478.

159. Cfr. P. Portaluri, *Contro i giudici che si sentono i veri interpreti della volontà popolare*, *Il Foglio*, 03.02.2025.

160. Più precisamente, mediante il secondo quesito pregiudiziale la Corte d'appello di Palermo domanda alla CGUE «se gli articoli 36 e 37 della Direttiva 2013/32, nonché l'allegato I, lettera b), della medesima Direttiva debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che un Paese terzo di origine di un richiedente asilo sia definito sicuro qualora, in tale Paese, venga concretamente riscontrata la violazione in danno di una o più categorie di persone dei diritti inderogabili previsti dall'articolo 15, paragrafo 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950».

Da un lato, è vero che, come chiarito dalla Corte di giustizia già nel caso *Simmenthal*¹⁶¹, il mutamento di rango della fonte non comporta alcuna variazione rispetto al dovere di disapplicazione da parte del giudice¹⁶² che si trova a sindacare un contrasto con norme UE ad effetto diretto.

Dall'altro lato, è necessario tenere in considerazione che oggi vi è almeno una differenza fondamentale, tutt'altro che di poco conto, che distingue i rimedi a disposizione del giudice ordinario nel caso in cui si trovi di fronte a un contrasto tra il diritto UE con fonti primarie oppure con fonti subordinate.

Se il contrasto riguarda una fonte di rango primario il giudice ordinario può sempre valutare anche un altro rimedio, oltre alla disapplicazione e al rinvio pregiudiziale, che è quello del sollevamento della questione di costituzionalità¹⁶³, nel caso in cui ritenga di trovarsi di fronte a una norma lesiva delle norme UE, anche ad effetto diretto, ma che al contempo «presenti un “tono costituzionale”, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale» (Corte cost., sentt. nn. 181/2024 e 1/2025). Ed è forse questo il caso delle procedure Paesi sicuri che coinvolgono diritti e principi sanciti dal diritto UE e dalla Costituzione, come il diritto al ricorso effettivo (art. 47 CDFUE, art. 24 Cost.) e il diritto d'asilo (art. 18 CDFUE, art. 10 Cost.), nonché i principi in materia di controllo delle frontiere¹⁶⁴.

In questi casi, il giudice ordinario dispone di un «sistema improntato a un concorso di rimedi, destinato ad arricchire gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, ad escludere ogni preclusione»¹⁶⁵ e composto dalla disapplicazione, dal rinvio pregiudiziale e dal sollevamento della questione di legittimità costituzionale¹⁶⁶.

Il giudice, dunque, può liberamente scegliere, senza un ordine di priorità, il rimedio più consono al caso che di volta in volta gli si presenta. Nell'ambito oggetto di questo scritto, come visto, i giudici hanno prediletto i rimedi della disapplicazione per contrasto con norme ad effetto diretto o del rinvio pregiudiziale di fronte a questioni interpretative del diritto UE, tralasciando quello della questione di costituzionalità. Chi scrive, invece, ritiene che in tale contesto, pur orientato a una “pluralità di rimedi”, non solo vi sia spazio per una questione di costituzionalità¹⁶⁷, ma che essa sia auspicabile per diverse ragioni.

161. CGUE, 09.03.1978, C-106/77, *Amministrazione dello Stato v. Simmenthal*. Già allora la Corte di giustizia aveva ritenuto incompatibile «con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto comunitario qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto comunitario per il fatto che sia negato al giudice competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme comunitarie».

162. La dottrina in questo senso è unanime: cfr. M. Benvenuti, *Il decreto non cambia nulla, lo fanno anche i miei studenti del primo anno*, in *Huffpost*, 22.10.2024; si veda anche l'intervento di Paolo Bonetti durante l'audizione davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati del 05.11.2024, disponibile sul sito della Camera.

163. È stato messo in luce anche da E. Grosso, *Trattenimento dei migranti e Paesi sicuri*, in *Il Riformista*, 26.10.2024; C. Favilli, *Sui paesi sicuri la Cassazione ha dato torto al governo Meloni*, in *Il Manifesto*, 21.12.2024.

164. Su questa eventualità sia consentito il rinvio a C. Siccardi, *Le procedure “Paesi sicuri” e il Protocollo Italia-Albania: tra politica, giudici e Corti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4.2024.

165. Cfr. Corte cost., sent. n. 181/2024, con il commento di N. Zanon, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei ex art. 117, primo comma, Cost.*, Editoriale, in *Federalismi*, n. 30.2024, p. IV ss.

166. Sulla pluralità dei rimedi nel contesto giudiziario europeo cfr. M. D'Amico, *L'Europa dei diritti*, in *Enciclopedia Einaudi*, 2023, p. 110 ss.

167. L'ho sostenuto anche in C. Siccardi, *Paesi sicuri e categorie di persone “insicure”: un binomio possibile? Il Tribunale di Firenze propone rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE*, cit.; C. Siccardi, *Le procedure “Paesi sicuri” e il Protocollo*

7.1. *Quale spazio per la questione di costituzionalità?*

I giudici potrebbero valutare la proposizione di una questione di costituzionalità da impostare su norme oggetto differenti, a seconda dei diversi procedimenti (convalida del trattenimento o procedura accelerata di riconoscimento della protezione internazionale) o casi concreti (richiedenti asilo in Italia o trattenuti in Albania).

Occorre distinguere almeno due ipotesi, ovvero se l'oggetto della possibile questione di costituzionalità riguardi le norme relative alla designazione sui Paesi sicuri o più specificamente le conseguenze, in termini di procedimento, che ne possono derivare (procedure accelerate e convalida trattenimento).

Per quanto riguarda la prima ipotesi prospettata, concernente le norme sulla designazione dei Paesi sicuri (art. 2-*bis* d.lgs. n. 25/2008, come recentemente modificato dal d.l. n. 145/2024 conv. con l. n. 187/2024), sinora nessun giudice ha optato per il rimedio della questione di costituzionalità.

Nonostante in quasi tutte le decisioni analizzate i giudici abbiano fatto emergere un chiaro «tono costituzionale» della questione, evidenziando nelle motivazioni come la qualificazione di un determinato Paese quale sicuro per mano del nuovo decreto legge potesse violare tanto il diritto al ricorso effettivo di cui all'art. 47 CDFUE, quanto i diritti costituzionali, essi hanno comunque scelto la via della disapplicazione o del rinvio pregiudiziale.

Talvolta, non sembra essersi trattato di una mera questione di opportunità, ma i giudici sono incappati in valutazioni non più in linea con l'orientamento della giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra diritto UE e interno.

Emblematico in tale senso è il caso della decisione del Tribunale di Catania del 3 novembre del 2024, che, all'indomani dell'entrata in vigore del d.l. n. 158/2024, ha optato per la disapplicazione, ritenendo «irrelevante la questione di costituzionalità»¹⁶⁸ prospettata dalle parti, proprio perché era possibile la disapplicazione per contrasto con norme UE ad effetto diretto.

Si tratta di un orientamento fondato ancora sul «vecchio» schema *Simmenthal-Granital*, che determina «l'inammissibilità, per irrilevanza, di questioni di costituzionalità su norme interne delle quali si possa predicare il contrasto con la Carta»¹⁶⁹. Questo schema non è più in linea con la giurisprudenza costituzionale¹⁷⁰, che, come noto, ormai a partire dalla nota sent. n. 269/2017, in casi di c.d. doppia pregiudizialità¹⁷¹ impone al giudice di valutare «l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes* di questa Corte, in virtù del principio

Italia-Albania: tra politica, giudici e Corti, cit. Su una possibile questione di costituzionalità si vedano le riflessioni di M. Savino, *Il Diritto è morto*, cit., p. 15 ss.; M. Benvenuti, *Il forum- Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge "paesi sicuri"*, cit., p. 288, pur ritenendo che vi sia uno spazio per la questione di costituzionalità, la considera non necessaria in questo frangente.

168. Trib. Catania, sez. immigrazione, 03.11.2024, p. 10.

169. Così N. Zanon, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei*, cit., p. IV.

170. C. Amalfitano, L. Cecchetti, *Sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: l'approccio della Corte di giustizia dell'Unione europea.*, in *Eurojus*, n. 2.2022 secondo i quali «i 'temperamenti' all'*obiter dictum* di cui alla sentenza n. 269/2017 hanno disinnescato il rischio di conflitto con la giurisprudenza *Simmenthal* (come successivamente precisata) e sono sostanzialmente in linea con le indicazioni della CG».

171. Sulle permanenti ragioni della sent. n. 269/2017 si veda N. Zanon, *Ancora in tema di doppia pregiudizialità: le permanenti ragioni della "precisazione" contenuta nella sentenza n. 269 del 2017 alla "grande regola" Simmenthal-Granital*, in B. Carotti, *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, stato di Diritto e indipendenza dei giudici nazionali*, Roma, Studi-Corte costituzionale, ottobre 2022, p. 79 ss.

che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (*ex artt. 11 e 117, co. 1, Cost.*), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato»¹⁷². Si aggiunga che le maglie di tale rimedio potrebbero essere ancora più ampie alla luce delle sentt. nn. 181/2024 e 1/2025, in base alle quali la Corte costituzionale «potrà dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale, se accerta l'esistenza del conflitto tra la normativa nazionale e le norme dell'Unione, indipendentemente dalla circostanza che queste siano dotate di efficacia diretta»¹⁷³ e indipendentemente dal tipo di fonte, essendo sufficiente che esse siano contradditte da «tono costituzionale»¹⁷⁴.

Si è persa forse l'occasione di ottenere sul tema una pronuncia della Corte costituzionale, che in caso di declaratoria di incostituzionalità avrebbe efficacia *erga omnes* e, ancor più, si è persa l'occasione di consentire alla stessa Corte costituzionale «di disporre eventualmente, essa, il rinvio pregiudiziale, in caso di rilievo costituzionale assoluto»¹⁷⁵, uniformando e rafforzando i vari e non sempre efficaci quesiti pregiudiziali posti dai giudici ordinari.

Per quanto riguarda, invece, la seconda ipotesi, che concerne le conseguenze procedurali che derivano dalla designazione di sicurezza di un Paese, è importante segnalare che la Corte di cassazione¹⁷⁶ ha sollevato una questione di costituzionalità riguardante le recenti modifiche apportate dal nuovo d.l. n. 145/2024, conv. con l. n. 187/2024 ai procedimenti di convalida del trattenimento. Pur riguardando il caso diverso del procedimento di convalida del trattenimento pre-espulsivo, un eventuale accoglimento della questione da parte della Corte costituzionale potrebbe impattare anche sui procedimenti oggetto di questo scritto: la norma oggetto – l'art. 14, co. 6, d.lgs. n. 286/1998, che rende applicabile al ricorso per Cassazione avverso i decreti di convalida del trattenimento la disciplina sul mandato di arresto europeo¹⁷⁷ –, è la stessa prevista per ricorsi avverso decreti di convalida delle Corti d'appello dei trattenimenti di richiedenti protezione *ex art. 6-bis* del d.lgs. n. 142/2015¹⁷⁸. Nello specifico, la Corte di cassazione dubita che le nuove norme sul ricorso – che impongono alla stessa Corte di decidere nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti e di giudicare in Camera di Consiglio senza intervento dei difensori – possano ritenersi rispettose del diritto al contraddittorio e al giusto processo (artt. 3, 24 e 111 Cost.) poiché impediscono

172. Corte Cost., sent. n. 20/2019. A commento della giurisprudenza della Corte costituzionale sulla c.d. doppia pregiudizialità sono particolarmente utili gli studi di M. D'Amico, *La "resilienza" della carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in C. Amalfitano, M. D'Amico, S. Leone, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 243 ss., nonché di S. Catalano, *Doppia pregiudizialità: una svolta 'opportuna' della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 10.2019; S. Leone, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 3.2019.

173. Corte cost., sent. n. 181/2024, par. 6.5, Cons. in Dir.

174. N. Zanon, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei*, cit., p. IV.

175. *Ibidem*.

176. Cfr. Cass., sez. I pen., ord. 1959/2025. Cenni in C. Siccardi, *Il forum - Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge "paesi sicuri"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3.2024, p. 293.

177. In particolare, l'art. 14 del d.lgs. n. 286/1998 richiama l'art. 22, co. 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della l. 22.04.2005, n. 69 «Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri».

178. Cfr. artt. 18 e 18-*bis* del d.l. n. 145/2024, come conv. con l. n. 187/2024.

«un’ordinata scansione dei momenti processuali all’interno della quale le parti possono svolgere le loro difese consentendo al giudice di apprezzarle e di esprimersi»¹⁷⁹.

Oltre alle norme appena descritte, vi sono altre caratteristiche delle procedure accelerate “Paesi sicuri” che – soprattutto se applicate ai richiedenti in Albania e soprattutto alla luce delle ultime modifiche legislative (d.l. n. 145/2024 conv. con l. n. 187 del 2024) – dovrebbero suscitare dubbi di costituzionalità, in relazione all’effettività del diritto di difesa (art. 24 Cost.), della libertà personale (art. 13 Cost.) e del diritto d’asilo (art. 10 Cost.).

La strada della questione di costituzionalità avviata dalla Cassazione potrebbe essere ben seguita anche nei giudizi oggetto di questo studio.

Ad esempio, la proposizione di una questione di costituzionalità dovrebbe essere valutata attentamente dai giudici competenti per i ricorsi avverso i provvedimenti di diniego della protezione internazionale di richiedenti trattenuti in Albania, in relazione in particolare al diritto di difesa e al giusto processo (artt. 24 e 111 Cost.). Come già evidenziato, a seguito delle ultime modifiche apportate dal d.l. n. 145/2024, i richiedenti protezione internazionale dispongono di soli 7 giorni per entrare in contatto con un avvocato e proporre ricorso al fine di evitare il rimpatrio, il che rende l’esercizio del diritto di difesa molto complesso per persone, di lingue e culture diverse, trattenuti in Centri a migliaia di chilometri dal Foro competente¹⁸⁰.

Non solo, la proposizione di una questione di costituzionalità potrebbe essere valutata dalla Corte d’appello competente per i trattenimenti in Albania in relazione al rispetto delle garanzie della riserva di legge e della riserva di giurisdizione, di cui all’art. 13 della Costituzione. Al giudice competente per la convalida, come affermato dalla Corte costituzionale, dovrebbe spettare un controllo giurisdizionale pieno sulla valutazione dei presupposti del trattenimento quale misura limitativa della libertà personale ex art. 13 Cost. (Corte cost., sent. n. 105/2001)¹⁸¹. Un simile controllo risulta, invece, estremamente ridotto dalle norme sul trattenimento nei Centri albanesi (art. 6-*bis* d.lgs n. 142/2015, l. n. 14/2004): tutti i trattenimenti degli stranieri condotti in Albania, purché provenienti da Paesi di origine sicuri, dovrebbero essere per legge convalidati. I giudici hanno sino ad oggi evitato tale automatismo mediante il sindacato sulla designazione del Paese di origine sicuro e la disapplicazione del decreto-legge. Tuttavia, solo la proposizione di una questione di costituzionalità potrebbe comportare il vantaggio, in caso di accoglimento, della rimozione della norma ritenuta incostituzionale dall’ordinamento, con efficacia *erga omnes*, nonché «il plus-valore (per i beni costituzionalmente rilevanti della certezza, dell’uniformità della prevedibilità del diritto)»¹⁸².

179. Cass., sez. I pen., ord. 1959/2025.

180. Si veda in questo senso la lettera dell’Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI) inviata al Presidente del Consiglio nazionale forense, cit., pubblicata sul sito di ASGI. Le stesse problematiche erano già state evidenziate in dottrina, sia consentito il rinvio a C. Siccardi, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, cit., p. 131 ss. Ancora per un approfondimento sugli ostacoli all’esercizio del diritto di difesa dei richiedenti trattenuti nei Centri albanesi cfr. *Intervista a Nazarena Zorzella sulla violazione del Diritto alla Difesa nel CPR di Gjader in Albania*, 03.02.2025, pubblicata su Radio radicale.

181. Su questi aspetti sia consentito il rinvio a C. Siccardi, *op. ult. cit.*, p. 129.

182. N. Zanon, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei*, cit., p. VII.

8. Una riflessione conclusiva: tra politica e giurisdizione

Nell'analisi condotta ci si è confrontati, tra i molteplici problemi emersi, con due tematiche di fondo già anticipate in premessa.

La prima attiene ai rapporti tra il diritto interno e dell'Unione europea, il quale non costituisce certo un tema nuovo nelle materie dell'immigrazione e dell'asilo. Come visto nel paragrafo precedente, in tale contesto, i giudici nazionali chiamati ad applicare scelte normative di attuazione delle direttive UE hanno agito secondo gli strumenti propri del rapporto tra diritto UE e nazionale, trascurando il fatto che in molti casi si trovavano di fronte a norme che incidono su diritti previsti anche dalla Costituzione italiana.

La seconda questione di fondo attiene ai confini del sindacato giurisdizionale e della discrezionalità politica. Le politiche europee e nazionali hanno determinato l'introduzione di discipline fortemente restrittive dei diritti fondamentali, di cui la disciplina sui Paesi sicuri costituisce solo un esempio. Gli intenti politici in materia sono chiari e diretti al presidio delle frontiere europee, limitando il più possibile gli ingressi: il nuovo *Patto europeo sulla migrazione*, approvato a maggio, conferma l'intenzione del Legislatore di proseguire verso l'estensione delle procedure Paesi sicuri e il trattenimento di frontiera; il Protocollo Italia-Albania è visto come un "modello" da seguire da parte di altri Stati membri¹⁸³.

La vicenda sin qui esaminata mostra come anche in un ambito tradizionalmente riservato alla discrezionalità politica e alla sovranità dello Stato, esse debbano essere sempre esercitate nel rispetto dei vincoli imposti dal diritto dell'Unione e dalla tutela dei diritti costituzionali.

Ciò emerge chiaramente dalla sentenza della Corte di cassazione del 19 dicembre 2024, nella parte in cui afferma che in materia «pur non potendosi negare l'esistenza di un potere discrezionale, per la compresenza di interessi pubblici», ciò non significa che il giudice debba astenersi dallo svolgere il «ruolo di garante dell'effettività, nel singolo caso concreto, dei diritti fondamentali»¹⁸⁴.

In conclusione, appare opportuno domandarsi se i procedimenti davanti ai giudici ordinari siano davvero la sede più opportuna per individuare tale delicato bilanciamento¹⁸⁵. I giudici hanno sicuramente il merito di svolgere questo compito complesso applicando i criteri giuridici previsti dalla direttiva e dalla legge, al fine di tutelare i diritti nel solo caso concreto; tuttavia, così facendo permane il rischio del diffondersi di scelte e orientamenti diversi, a seconda delle varie sensibilità delle sezioni; ancora, permane il rischio di mancanza di uniformità e certezza su scelte che incidono su diritti costituzionali.

Il continuo botto-risposta tra decisioni giurisdizionali e scelte politiche, in questa vicenda, pur dimostrando la sostanziale inapplicabilità di alcune disposizioni del Protocollo

183. Si consideri che, secondo il Ministro Piantedosi, il Protocollo Italia-Albania ha riscontrato «l'immediato, sin dall'inizio, forte interesse da parte di 15 Paesi europei e anche della stessa Presidente della Commissione europea, che ha espressamente sottolineato l'importanza di continuare ad esplorare l'idea di sviluppare *hub* di rimpatrio fuori dall'Unione europea» cfr. Intervento del 12 febbraio 2015 del Ministro Piantedosi davanti alla Camera dei Deputati, in risposta all'interrogazione parlamentare, n. 3-01730.

184. Cass., sez. I, 19.12.2024, n. 14533, par. 4.

185. G. Scaccia, *Sindacato accentrato di costituzionalità e diretta applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Diritti fondamentali, legislazione e giurisdizione*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2024, p. 185, ricorda che il giudice costituzionale non ha «l'esclusiva dei bilanciamenti, anche i giudici li operano», ma vi è «una differenza nella qualità dei bilanciamenti ai quali si giunge alla decisione». I bilanciamenti operati dal giudice costituzionale hanno capacità di «universalizzarsi in modo da rendere una pronuncia non su un caso isolato e irripetibile, ma su un archetipo legislativo».

Italia-Albania, non sembra aver giovato all'individuazione di soluzioni che vadano oltre il singolo caso concreto e che siano allo stesso tempo rispettose dei diversi principi costituzionali in gioco.

A conferma di ciò è sufficiente segnalare che nei giorni in cui si sta concludendo questo lavoro la stampa ha dato notizia dell'intenzione del Governo di presentare un nuovo decreto legge al fine di garantire, una volta per tutte, l'operatività dei Centri albanesi¹⁸⁶.

Questo ennesimo intervento normativo non farebbe altro che ribadire la chiara intenzione politica di portare avanti il progetto avviato con il Protocollo Italia-Albania. L'unico rimedio che i giudici hanno a disposizione nel nostro ordinamento per sindacare ed eventualmente contraddire l'intenzione generale del Legislatore è la proposizione di una questione davanti alla Corte costituzionale, sede privilegiata di composizione del conflitto tra «il compito ineludibile dello Stato di presidiare le frontiere»¹⁸⁷ e la tutela dei diritti costituzionali della persona.

186. Inizialmente sembrava che il nuovo decreto volesse incidere sulla composizione dei Collegi delle Corti d'appello e modificare i soggetti che possono essere condotti in Albania, ovvero stranieri già espulsi e non più richiedenti asilo provenienti da "Paesi sicuri", così da evitare le disapplicazioni da parte dei giudici cfr. ancora Intervento del 12 febbraio 2015 del Ministro Piantedosi davanti alla Camera dei Deputati, in risposta all'interrogazione parlamentare, n. 3-01730. Tuttavia, tale intenzione sembra per ora esclusa a causa dei costi ingenti cfr. A Ziniti, *Albania, il governo rimanda il decreto. Costi triplicati se i centri saranno Cpr*, in *La Repubblica*, 14 febbraio 2025.

187. Corte cost., sent. n. 353/1997.