

LA CORTE DI CASSAZIONE SI PRONUNCIA SUL
RINVIO PREGIUDIZIALE, EX ART. 363 BIS C.P.C., IN
TEMA DI PAESI DI ORIGINE SICURA

*La Cour de cassation se prononce sur la question préjudicielle des pays d'origine sûrs
en vertu de l'art. 363 bis c.p.c.*

*The Court of Cassation Rules on the Preliminary Ruling on Safe Countries of Origin
Pursuant to Art. 363 bis c.p.c.*

Corte cass., I sez. civile, 19 dicembre 2024, sentenza n. 33398

MARCELLA COMETTI*

SOMMARIO: 1. L'oggetto e il contesto, normativo e giurisprudenziale, della pronuncia. –
2. Il merito del rinvio. – 2.1 L'an del sindacato del giudice ordinario sulla sussistenza
dei presupposti di legittimità della designazione. – 2.2 L'oggetto e l'estensione del
sindacato. – 2.3 Il "momento processuale" in cui il controllo del giudice può e deve
essere esperito – 2.4 Gli effetti del sindacato: la disapplicazione. 3 – L'ordinanza
della Cassazione del 30 dicembre 2024 sui trattenimenti in Albania e brevi
conclusioni.

**1. L'oggetto e il contesto, normativo e giurisprudenziale, della
pronuncia**

Nell'ambito di un ricorso avente ad oggetto il rigetto, per manifesta
infondatezza, della domanda di protezione internazionale di un
richiedente asilo proveniente da un Paese di origine sicura – ai sensi del
d.m. aggiornato il 7 maggio 2024, allora in vigore¹ – con ordinanza del 1°

* Assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di To-
rino. Il presente articolo è stato scritto nell'ambito delle attività del progetto di ricerca di
interesse nazionale (PRIN 2022) Community Sponsorship for Migration and Refugees in
Europe – CoSME (www.cosmeproject.eu), Finanziato dall'Unione europea – Next Ge-
neration EU.

¹ Il decreto ministeriale contenente l'elenco dei Paesi d'origine sicuri è stato adottato
il 4 ottobre 2019 (decreto 4 ottobre 2019 del Ministero Affari esteri e della Cooperazione
internazionale, Individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'articolo 2 bis del
decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in *GURI* n. 235, 07.10.2019) e successivamente

luglio 2024 il Tribunale di Roma proponeva alla Corte di Cassazione, *ex art. 363 bis c.p.c.*, un quesito pregiudiziale² riguardante il potere-dovere del giudice ordinario di accertare la legittimità dell’inserimento di un Paese nell’elenco nazionale³. Segnatamente, la Sezione Specializzata chiedeva se «il giudice ordinario [fosse] vincolato alla lista dei Paesi di origine sicura approvata con il decreto interministeriale, o se il giudice [dovesse], 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”

aggiornato il 17 marzo (decreto 17 marzo 2023 del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale, in *GURI* n. 72, 25.03.2023) e il 7 maggio 2024 (decreto 7 maggio 2024 del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall’articolo 2 *bis* del decreto legislativo 28 gennaio 2008, in *GURI* n. 105, 07.05.2024).

² Sul rapporto tra l’art. 267 TFUE, base giuridica del rinvio pregiudiziale in Corte di giustizia, e l’art. 363 *bis* c.p.c. si veda in dottrina: J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall’entrata in vigore del trattato di Lisbona al 31.12.2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell’Unione*, in J. ALBERTI e G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pisa, 2023, p. 135 ss.; S. BARBIERI, *Tutte le strade portano a Lussemburgo. Il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale alla Cassazione e l’art. 267 TFUE*, in *BlogDUE*, 2023; A. CARRATTA, *Il rinvio pregiudiziale come modello: l’introduzione di un meccanismo di coinvolgimento pregiudiziale della Corte di Cassazione nel giudizio civile*, in J. ALBERTI e G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, cit., p. 103 ss.; P. DE PASQUALE, *Il ruolo delle parti nel rinvio pregiudiziale: problemi vecchi e nuovi*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2023, p. 15 ss.; A. SCARPA, *Il rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c.: una nuova «occasione» di nomofilachia*, in *Giustizia insieme*, 2023; A. MONDINI, *Il rinvio pregiudiziale interpretativo*, in *Judicium*, 27 dicembre 2022.

³ Trib. Roma, Sezione diritti della persona e immigrazione, 1 luglio 2024, ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione, n. 26085 (disponibile in: https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Ordinanza_Trib_Roma_RG_26085_2024_nsRG_14533_2024_oscuramento_noindex.pdf). Sul tema si veda più diffusamente: 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 *RCE*, 2024, p. 149; C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei “Paesi di origine sicuri” nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2024; C. CUDIA, *Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale*, in *Federalismi*, 2024; C. FAVILLI, *Gli ostacoli all’accesso al diritto di asilo e la nozione di Paese sicuro: prime prove di applicazione del Protocollo Italia-Albania*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 2024; M. FERRI, *Le ricadute nell’ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, in *RCE*, 2024; P. IANNUCELLI, *“Paesi d’origine sicuri”: la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia*, in *RCE*, 2024; M. SAVINO, *Se i giudici tornassero a occuparsi del caso concreto? L’impasse sui Paesi terzi sicuri e una possibile via di uscita*, in *ADiM Blog*, novembre 2024; C. SICCARDI, *Paesi sicuri e categorie di persone “insicure”: un binomio possibile? Il Tribunale di Firenze propone un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE*, in *Giustizia insieme*, 2024.

[fosse] effettivamente tale alla luce della normativa europea e nazionale vigente in materia».

Ritenendo soddisfatti i requisiti previsti dall'art. 363 *bis* del c.p.c., la prima Presidente della Corte, con decreto del 23 luglio 2024, dichiarava il rinvio pregiudiziale ammissibile. In particolare, per quanto concerne la condizione – richiesta dalla disposizione appena citata – della gravità e complessità interpretativa, nell'ordinanza di rinvio il Tribunale di Roma dava atto di due contrastanti interpretazioni dei giudici di merito (*rectius*, di due collegi della stessa Sezione nel caso del Tribunale di Firenze). Precisamente, mentre alcuni Tribunali sostenevano che la valutazione della sicurezza di un Paese era riservata ai Ministri competenti, altri ritenevano che tale valutazione fosse sindacabile dal giudice ordinario e consentisse la disapplicazione del decreto ministeriale da compiersi, in via incidentale, *ex* art. 5 dell'all. E della l. n. 2248/1865⁴.

Il quesito pregiudiziale alla Cassazione si inquadra in un contesto normativo composto da disposizioni della direttiva procedure⁵ e dalla relativa normativa nazionale di recepimento (d. lgs. 25/2008⁶). Per di più, proprio «ai fini della controversa interpretazione del contesto normativo»⁷, il giudice *a quo*, nell'ordinanza del 1° luglio 2024, rimandava a due rinvii pregiudiziali proposti alla Corte di giustizia, al tempo entrambi ancora pendenti⁸. Dei due, oggi, uno risulta esser stato sospeso⁹ mentre l'altro ha trovato risposta nella pronuncia dei giudici di Lussemburgo del 4 ottobre

⁴ Legge 20 marzo 1865, n. 2248, Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, in *GURI* n. 101, 27.04.1865 (note: gli allegati A, B, C, D, E, F sono stati pubblicati successivamente nelle seguenti Gazzette: SO relativo alla *GURI* n. 110 del 08.05.1865, *GURI* n. 112 del 10.05.1865, *GURI* n. 113 del 11.05.1865, *GURI* n. 114 del 12.05.1865, SO relativo alla *GURI* n. 117 del 16.05.1865).

⁵ Considerando 46 e 48, artt. 37, 38 e art. 46, e allegato I, direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), in *GUUE* L 180, 29.6.2013, p. 60 ss.

⁶ Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in *GURI* n. 40, 16.02.2008.

⁷ Trib. Roma n. 26085/2024, cit., p. 5.

⁸ Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky*, cit. e Trib. Firenze, Sezione Specializzata Protezione Internazionale, 31 maggio 2024, ordinanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, n. 3195 (disponibile in: <https://www.diritticomparati.it/wp-content/uploads/2024/07/rinvio-pregiudiziale-co-sta-d-avorio.pdf>) e n. 3196; le cause sono state registrate con numero di causa C-388/24 *Oguta* e C-389/24 *Daloo*. In dottrina F. VENTURI, *Italy 'Safe Countries of Origin' Legislation Under Cjeu Scrutiny: Challenging the (Un)Safety*, in *Diritti Comparati*, 2024.

⁹ Trib. Firenze, n. 3195/2024, cit. e Trib. Firenze, n. 3196/2024, cit. (cause riunite C-388/24 *Oguta* e C-389/24 *Daloo*).

2024 (causa C-406/22)¹⁰. Come già messo in luce su questa *Rivista*, vi è una (almeno parziale) sovrapposizione tra il terzo quesito formulato con il rinvio sfociato in quest'ultima sentenza e quello posto al giudice degli Ermellini dal Tribunale di Roma¹¹. Invero, con il primo, il Tribunale regionale di Brno (Repubblica Ceca), dando per acquisito il fatto che il giudice possa sindacare la designazione di un Paese come sicuro se contraria al diritto dell'Unione, interrogava la Corte sulla possibilità di poterlo fare d'ufficio – quindi, di propria iniziativa anche a prescindere da eccezioni sollevate dal ricorrente. Con sentenza del 4 ottobre 2024, i giudici del Kirchberg, rispondendo affermativamente al giudice *a quo*, dichiaravano che l'art. 46, par. 3, della direttiva 2013/32/UE, letto alla luce dell'art. 47 della Carta, dovesse essere interpretato nel senso che il giudice, competente a pronunciarsi sul ricorso avverso la decisione assunta in prima istanza, è tenuto ad esaminare la legittimità della designazione di un Paese come sicuro anche se tale illegittimità non è stata espressamente dedotta a sostegno del ricorso¹².

Pronunciandosi su tale quesito pregiudiziale, la Corte di giustizia ha quindi, inevitabilmente, preso posizione anche su quello oggetto di rinvio alla Corte di Cassazione. Per tale ragione, la pronuncia in commento deve essere letta alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia alla quale, per altro, la stessa Cassazione fa rinvio¹³.

Sempre guardando al più ampio e complesso contesto entro cui si colloca la decisione della Cassazione, pare importante ricordare che, nelle more del procedimento, è intervenuta una modifica del quadro normativo di riferimento di cui la stessa Corte dà conto¹⁴. Succintamente, basti qui dire che la disciplina sopravvenuta ha, tra le altre, elevato il rango della fonte di designazione del Paese di origine come sicuro: a partire dal 23 ottobre 2024, l'elenco dei Paesi di origine sicuri non è più adottato con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale,

¹⁰ 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*, 2024; F. MUNARI, *Le torri (d'avorio?) di Kirchberg: riflessioni a margine della sentenza CV c. Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca*, in *Eurojus*, 2024; S. PEERS, *'Safe countries of origin' in asylum law: the CJEU first interprets the concept*, in *EU Law Analysis*, 2024; A.N. REYHANI, C. SCISSA, *The Court of Justice's Stance on Safe Countries of Origin: What Implications at the EU and National*, in *EU Law Live*, 11 novembre 2024.

¹¹ Sia consentito rimandare a M. COMETTI, *Rinvio pregiudiziale in Cassazione e in Corte di giustizia e disapplicazione di un atto amministrativo contrario al diritto UE. Il caso del D.M. Paesi di origine sicura*, in *RCE*, 2024, p. 160 ss..

¹² Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, ECLI:EU:C:2024:841, punti 84-98.

¹³ Corte Cass., I sez. civ., 19 dicembre 2024, n.33398, punti 10, 11, 15.

¹⁴ *Ivi*, punto 6.3.

di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, bensì è incluso nell'art. 2 *bis*, comma 1, del d. lgs. 25/2008 e aggiornato periodicamente con atto avente forza di legge. Tuttavia, gli atti normativi intervenuti non sono applicabili, *ratione temporis*, nel giudizio principale dinanzi al Tribunale di Roma e, per tale ragione, «non è tema di questo rinvio pregiudiziale definire anche l'ambito del sindacato del giudice ordinario a fronte di una designazione di un Paese di origine come sicuro ad opera della legge»¹⁵.

2. Il merito del rinvio

Dopo aver ricostruito il quadro legislativo, sovranazionale e nazionale, di riferimento e la *ratio* dell'introduzione del concetto di Paese di origine sicuro¹⁶, la Cassazione si addentra nel merito del rinvio al fine di «accertare se la designazione, ad opera del decreto ministeriale, di un Paese di origine come sicuro sia o meno sindacabile da parte del giudice ordinario nel procedimento di impugnazione del provvedimento, reso dalla Commissione, di diniego della protezione internazionale»¹⁷.

2.1 L'*an* del sindacato del giudice ordinario sulla sussistenza dei presupposti di legittimità della designazione

Per semplicità espositiva, il procedimento argomentativo della Corte può essere suddiviso in quattro punti: il primo riguarda l'*an* del sindacato che, pacificamente, discende dai principi che la Grande Sezione della Corte di giustizia ha fissato nella sentenza del 4 ottobre 2024¹⁸. Nel caso di specie, ad avviso del collegio, il d.m. non si può considerare un atto politico, un atto fuori dal diritto e dalla giurisdizione in quanto «l'inserimento di un Paese nella lista di quelli sicuri [...] deriva dalla applicazione dei criteri individuati dagli artt. 36 e 37 e dall'allegato I della direttiva 2023/32/UE e dall'art. 2-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008»¹⁹. Dato che l'esistenza di tale dettagliata disciplina (procedurale e sostanziale) implica il rispetto di tali requisiti e criteri da parte del potere amministrativo competente ad indicare quali Paesi sono da considerarsi sicuri, l'atto di designazione non può che essere suscettibile di accertamento, riscontro e verifica in sede giurisdizionale.

Perciò, l'apprezzamento qualitativo dei fatti e la successiva sintesi valutativa, di cui si compone l'istruttoria che sfocia nell'atto

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ivi*, punti 2-7.

¹⁷ *Ivi*, punto 8.

¹⁸ *Ivi*, punti 10, 11, 15.

¹⁹ *Ivi*, punto 13.

amministrativo di cui si parla (il “d.m. Paesi Sicuri”), «non si impongono al giudice come un dato assolutamente insindacabile»²⁰.

2.2 L’oggetto e l’estensione del sindacato

Ciò premesso, il secondo profilo su cui la Cassazione si sofferma afferisce al *quantum* (ovverosia, l’oggetto e l’estensione) del sindacato del giudice nazionale sulla conformità dell’inserimento di un determinato Paese di origine nell’apposita lista. Si tratta, chiaramente, di un controllo di legittimità sugli esiti e sulla valutazione effettuata dall’amministrazione²¹. Il giudice, quindi, dovrà controllare che la designazione del Paese come di origine sicura sia avvenuta conformemente alle condizioni sostanziali e procedurali previste dalla direttiva procedure e dalla relativa normativa nazionale di recepimento (d. lgs. 25/2008).

A questo proposito, pare importante evidenziare come la Cassazione proceda a declinare nel dettaglio il tipo di verifica che il giudice è chiamato a svolgere. Quest’ultimo sarà tenuto ad appurare se «il potere valutativo sia stato esercitato con *manifesto discostamento* dalla disciplina europea» o a controllare se la valutazione fatta «non sia *ictu oculi* 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, ai sensi dell’art. 37 della direttiva 2013/32/UE)»²². Se, apparentemente, tali precisazioni – per altro riprese in parte anche più avanti, ove si precisa che «il giudice [...] ha il potere-dovere di esercitare il sindacato di legittimità del decreto ministeriale [...] ove esso *chiaramente contrasti* con la normativa europea e nazionale vigente in materia [...]»²³ – possono sembrare un tentativo di trovare degli argini al sindacato del giudice, pare superfluo ricordare che il discostamento o contrasto dell’atto di designazione con il diritto dell’Unione o nazionale deve essere rilevato dal giudice a prescindere dalla chiarezza con cui questo si palesa.

All’autorità giudiziaria, poi, spetta il compito di accertare l’esattezza, l’attendibilità e la coerenza degli elementi adottati ai fini della designazione di un Paese quale di origine sicura, controllare se tali elementi costituiscono l’insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione e se siano di natura tale da corroborare le correlazioni che ne sono tratte²⁴.

²⁰ *Ivi*, punto 14.

²¹ *Ivi*, punto 14, p. 27.

²² *Ibid.*

²³ Corte Cass., n. 33398/2024, cit., punto 14, p. 28; si veda anche il dispositivo della sentenza.

²⁴ *Ivi*, punto 14, p. 27, 28.

Così procedendo, il giudice «non sostituisce le proprie valutazioni soggettive a quelle espresse dal d.m.» né, in altre parole, «si sostituisce all'autorità governativa sconfinando nel fondo di una valutazione discrezionale a questa riservata»²⁵.

2.3 Il “momento processuale” in cui il controllo del giudice può e deve essere esperito

Il terzo e il quarto aspetto, infine, riguardano *quando* il sindacato del giudice ordinario può essere esercitato, e *con quali effetti*, rispetto all'atto amministrativo generale che designa un certo Paese di origine come sicuro²⁶.

Con riferimento al “momento processuale” in cui il controllo del giudice può e deve essere esperito, sia il dispositivo della sentenza che il percorso argomentativo della Cassazione distinguono due diverse fasi ove il sindacato dell'autorità giudiziaria ha differente oggetto: una, anteriore, concerne l'utilizzabilità-legittimità della procedura (accelerata e/o di frontiera) prevista per le persone provenienti da Paesi sicuri; l'altra, successiva, riguarda il merito, cioè la fondatezza, della decisione sulla domanda di protezione internazionale²⁷.

La proposizione di un ricorso avente ad oggetto un provvedimento di rigetto, per manifesta infondatezza, della domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un Paese di origine sicuro non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato²⁸. Tuttavia, con il ricorso introduttivo, la parte può avanzare istanza di sospensione. In quest'ipotesi, già nella fase cautelare il giudice dovrà valutare, la *corretta* (nel senso di conforme a diritto) designazione del Paese di origine del richiedente come sicuro. Se il controllo di legittimità sugli esiti della valutazione di sicurezza non dà esito favorevole, il giudice dovrà disapplicare l'atto nazionale di designazione dei Paesi di origine sicura *in parte qua* (sul punto si veda meglio *infra*). Ciò comporterà un'automatica sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di rigetto della Commissione. Invero, mancando il presupposto applicativo della procedura accelerata e/o di frontiera (*i.e.* l'atto di designazione del Paese

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ivi*, punto 17.

²⁷ Diversamente da quanto prospettato in dottrina (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 *ADiM Blog*, Dicembre 2024) si ritiene che tale distinzione rimanga assolutamente valida anche alla luce della ordinanza interlocutoria della Corte Cass., I sez. civ., 30 dicembre 2024, n. 34898 di cui si dirà meglio *infra*.

²⁸ Art. 35 *bis*, comma 3, d. lgs. 25/2008.

come sicuro), verrà a ripristinarsi la procedura ordinaria e, quindi, la proposizione del ricorso sospenderà, automaticamente, l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato²⁹.

Se, altrimenti, il giudice dovesse ritenere che la qualifica del Paese di origine come sicuro sia aggiornata e sia avvenuta conformemente ai requisiti previsti dalla normativa dell'Unione e nazionale, sempre nella fase cautelare, valuterà – ai sensi dell'art. 35-*bis*, comma 4, del d.lgs. n. 25 del 2008 – che il richiedente non abbia addotto gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro *per la sua situazione particolare*. Qualora tale valutazione dia esito positivo, l'istanza di sospensione è accolta.

Nell'eventualità in cui l'autorità giudiziaria si trovi di fronte ad entrambi gli scenari – designazione illegittima del Paese e presenza di gravi motivi per non ritenere sicuro quel Paese per la situazione particolare del richiedente – la Cassazione sembrerebbe prediligere (si parla di «rilevanza assorbente») la scelta della concessione della tutela interinale connessa all'«invocazione di *elementi relativi alla persona* o al gruppo sociale di appartenenza, tali da superare la presunzione relativa determinata dall'inserimento del paese di origine nella lista»³⁰.

Ancora, in questa fase, il giudice potrà decidere di non concedere la misura cautelare se non si concretizza nessuna delle due ipotesi appena descritte.

Qualsiasi sia l'esito della prima fase, il giudice sarà, poi, chiamato ad un accertamento pieno della sussistenza del diritto alla protezione internazionale, quindi all'esame nel merito della domanda. In tale circostanza «[...] il potere-dovere del giudice è il pieno potere cognitorio, potendo [...] addivenire a un completo accertamento, questa volta in fatto, della condizione soggettiva del richiedente, tale da integrare i gravi motivi. Pertanto, con riferimento al caso specifico, il giudice può sempre accertare [...] ragioni di carattere individuale che depongano per una situazione di insicurezza che caratterizza il singolo richiedente»³¹. Per la precisione, in questo contesto, la designazione del Paese come di origine sicura non ha rilievo con riguardo ai presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale quanto, piuttosto, all'aggravamento dell'onere di

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Corte Cass., n. 33398/2024, cit., punto 21, p. 38. Tale predilizione emerge anche dal testo della ordinanza interlocutoria della Corte di Cassazione, n. 34898/2024, cit., punto 17.1, p. 28-29, secondo cui se il richiedente asilo ha indicato elementi che giustifichino il motivo per cui il concetto di Paese sicuro non è applicabile nei suoi confronti nel quadro di una valutazione individuale «in tale evenienza, il giudice non procede alla disapplicazione, *in parte qua*, del decreto ministeriale, che nel sistema costituisce una *extrema ratio*; considera, piuttosto, venuta meno la presunzione relativa di sicurezza che a quella designazione normalmente si ricollega».

³¹ *Ivi*, punto 21.2.

allegazione (quindi, sotto un profilo procedurale e non sostanziale), ai sensi dell'art. 2 *bis*, comma 5, del d. lgs. 25/2008. Per superare la presunzione di sicurezza, il ricorrente dovrà invocare la presenza di elementi in forza dei quali la designazione generale del Paese come sicuro non riguardi anche la sua storia individuale. A fronte di tale allegazione, la domanda di protezione internazionale dovrà essere esaminata e istruita dal giudice di merito, con pieno esercizio dei poteri-doveri di cooperazione istruttoria³². Invero, la stessa Corte di giustizia nella causa C-406/22 ha affermato che la designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro rientra tra gli aspetti procedurali delle domande di protezione internazionale in quanto siffatta designazione è atta a comportare ripercussioni sulla procedura di esame³³.

La Cassazione, quindi, da un canto richiama il sindacato, pacifico, sul caso di specie, ai sensi dell'art. 2-*bis*, comma 5, del d.lgs. 25/2008 (ovverosia quando un Paese è correttamente qualificato sicuro ma valutato come insicuro per una specifica persona)³⁴. D'altro canto, afferma che il giudice ordinario può valutare la sussistenza dei presupposti di legittimità della designazione di un Paese come sicuro, anche al fine di esperire un controllo sull'utilizzabilità della procedura speciale che si applica ai richiedenti provenienti da Paesi di origine sicura³⁵.

A quest'ultima ipotesi fa riferimento, invero, la Cassazione quando richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia nelle cause C-69/10³⁶ e C-406/22³⁷. Nella prima pronuncia, ad esempio, «è affermato che i motivi addotti a giustificazione dell'applicazione di una procedura accelerata possono essere effettivamente contestati successivamente davanti al giudice nazionale e da questo vagliati nell'ambito del ricorso esperibile contro la decisione finale con la quale si conclude il procedimento relativo alla domanda di asilo. Non sarebbe infatti compatibile con il diritto dell'Unione, avendo riguardo in particolare al diritto ad un ricorso effettivo, la circostanza che una domanda di protezione internazionale venga interpretata nel senso che i motivi che hanno indotto l'autorità amministrativa competente ad esaminare la domanda con procedura

³² M. FLAMINI, *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023*, in *Questione giustizia*, 2023, p. 4.

³³ Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky*, cit., punto 91.

³⁴ Corte Cass., n. 33398/2024, cit., seconda parte del dispositivo.

³⁵ *Ivi*, punto 21 e 21.1, prima parte del dispositivo.

³⁶ Corte giust., 28 luglio 2011, causa C-69/11, *Brabim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, ECLI:EU:C:2011:524.

³⁷ Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky*, cit..

accelerata non possano costituire l'oggetto di alcun controllo giurisdizionale»³⁸.

Prima di passare a trattare degli effetti del sindacato del giudice (*i.e.* la disapplicazione) sull'atto che designa un certo Paese di origine come sicuro, si vogliono richiamare alcuni successivi passaggi della pronuncia in esame relativi a *i)* l'importanza di una valutazione attuale e, quindi, aggiornata e *ii)* il rapporto intercorrente tra il sindacato dell'autorità giudiziaria sulla qualificazione del Paese di origine come sicuro, la spettanza della protezione internazionale e il diritto ad un ricorso effettivo.

i) In relazione al primo aspetto, la decisione in commento richiede al giudice di effettuare una verifica aggiornata della situazione del Paese di origine, non soltanto per quanto concerne il merito della domanda di protezione internazionale, ma anche l'utilizzabilità della procedura prevista per le persone provenienti da Paesi sicuri³⁹. Ciò, di fatto, comporta che per controllare la legittimità dell'atto nazionale di designazione sia necessario un confronto tra le informazioni vagliate in sede governativa e altre più recenti acquisite autonomamente dall'autorità giudiziaria e coincidenti con le fonti qualificate di cui all'art. 37 della direttiva 2013/32. Lo stesso dispositivo della sentenza ammette, per vero, che «il giudice ordinario, nell'ambito dell'esame completo ed *ex nunc*, [possa] valutare, *sulla base delle fonti istituzionali e qualificate di cui all'art. 37 della direttiva 2013/32/UE*, la sussistenza dei presupposti di legittimità di tale designazione»⁴⁰. Era stato lo stesso Tribunale di Roma, nel quesito pregiudiziale rivolto alla Cassazione, che aveva sollevato il punto, chiedendo se il giudice ordinario fosse vincolato alla lista dei Paesi di origine sicura approvata con il d.m., o se il giudice dovesse «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” [fosse] effettivamente tale alla luce della normativa europea e nazionale [...]».

Tuttavia, a seguito dell'approvazione del d.l. n. 158⁴¹, la possibilità dell'autorità giudiziaria di rifarsi a fonti di informazioni qualificate e

³⁸ *Ivi*, punto 20, ultimo capoverso.

³⁹ *Ivi*, punto 21.

⁴⁰ Si rimanda anche al punto 14, quarto capoverso e ultimo capoverso della sentenza della Corte Cass., n. 33398/2024, cit..

⁴¹ Il decreto-legge n. 158 del 2024 è stato abrogato dall'art. 1, comma 2, dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, di conversione in legge, con modificazioni, del 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 migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali. La legge di conversione, peraltro, con la medesima disposizione, ha mantenuto validi gli atti e i provvedimenti adottati e fatto salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge n. 158 del 2024.

aggiornate, diverse da quelle utilizzate dall'autorità di governo per la designazione, non è (più) data per certa. Tant'è vero che lo stesso Tribunale di Roma, che come noto ha successivamente sollevato dei rinvii pregiudiziali anche alla Corte di giustizia su temi distinti ma connessi a quello del rinvio in Cassazione che ora ci occupa⁴², ha interrogato la Corte di giustizia in merito alla possibilità del giudice di servirsi (o meno) di proprie fonti di informazione qualificate «al fine di ricercare ed acquisire elementi di conoscenza che possano essere confrontati con quelli su cui si fonda la qualificazione di uno Stato terzo come Paese di origine sicuro – qualora tali elementi di conoscenza siano stati esplicitati nel provvedimento o [...] in un documento che lo accompagna»⁴³.

ii) Dopo aver ricordato la rilevanza di una valutazione aggiornata, il giudice degli Ermellini correla il sindacato sulla qualificazione del Paese come sicuro al riconoscimento della protezione internazionale e al diritto ad un ricorso effettivo. Segnatamente, secondo la Cassazione, il giudice in tanto può attivare il proprio sindacato sulla qualificazione del Paese di origine come sicuro, in quanto l'inserimento nella lista di cui al d.m. e la conseguente designazione siano *rilevanti e decisivi* rispetto alla spettanza della protezione internazionale al singolo e abbiano conseguenze, in concreto, in ordine ad un ricorso effettivo⁴⁴.

La designazione del Paese terzo come sicuro è *rilevante*, ad esempio, se 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*. In tal caso, le ragioni addotte a sostegno della domanda riguardano, non gravi motivi relativi a una sua situazione particolare, ma una situazione di ordine generale, concernente intere categorie di cittadini o zone di quel dato paese»⁴⁵.

La stessa legge (del 9 dicembre 2024, n. 187, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, n. 289 del 10 dicembre 2024), sostituendo il comma 1 dell'art. 2-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008 e inserendo, nello stesso articolo, il comma 4-*bis*, ha introdotto disposizioni di tenore identico a quelle recate dall'abrogato decreto-legge n. 158 del 2024.

⁴² Per una ricostruzione dei rinvii pregiudiziali attualmente pendenti in Corte di Giustizia si rinvia a: P. IANNUCELLI, «Paesi d'origine sicuri»: la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia, in RCE, 2024.

⁴³ Trib. Roma, 2 novembre 2024, ordinanza di rinvio pregiudiziale r.g. 44346/2024 (C- 758/24, *Alace*), p. 33, 34. Si veda anche terzo quesito pregiudiziale, Trib. Roma, 11 novembre 2024, ordinanze di rinvio pregiudiziale, cui sono stati attribuiti i numeri di causa C-780/24 PPU, *Leusi*; C-781/24 PPU, *Vensaro*; C-782/24 PPU, *Ceperti*; C-783/24 PPU, *Vertelsa*; C-784/24 PPU, *Pasecco*; C-785/24 PPU, *Vitrandi*; C-786/24 PPU, *Trestemi*.

⁴⁴ Corte Cass., n. 33398/2024, cit., punto 21.

⁴⁵ *Ivi*, punto 21.1, primo capoverso. Corsivo aggiunto.

In questa fattispecie, la designazione di un Paese quale di origine sicuro riveste un carattere rilevante e decisivo al fine di garantire al richiedente un ricorso effettivo⁴⁶.

Perciò, se, ad esempio, il richiedente contesta, in via generale (e non con riferimento alla sua situazione particolare), la designazione del suo Paese come di origine sicuro, il giudice potrà sempre esperire sindacato su tale designazione in quanto questa è rilevante e decisiva per assicurare al richiedente un ricorso effettivo.

Successivamente, la Corte precisa che il giudice dovrà operare tale controllo di legittimità non solo nel caso rappresentato nel primo capoverso ma «anche per un motivo diverso da quello dedotto originariamente dalla parte»⁴⁷. Questo passaggio, inevitabilmente, richiama alla mente quando statuito dalla Corte di giustizia nella Causa C-406/22 in risposta al terzo quesito pregiudiziale, secondo cui la violazione delle condizioni sostanziali della designazione deve essere rilevata dal giudice, sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso, «anche se tale violazione non è espressamente fatta valere a sostegno di tale ricorso»⁴⁸.

Così, per permettere al giudice di attivare il sindacato sulla qualificazione, l'impatto (rilevante e decisivo) che la designazione di Paese come di origine sicura deve avere sulla spettanza della protezione internazionale al singolo riguarda non tanto il merito della decisione, quanto la concreta tutelabilità del diritto alla protezione internazionale⁴⁹. La Cassazione, quindi, subordina il controllo di legittimità sull'indicazione del Paese di origine come sicuro al fatto che l'inserimento nella lista abbia conseguenze in ordine al diritto ad un ricorso effettivo; tali conseguenze, come ampiamente riportato in dottrina⁵⁰, sono piuttosto agevoli da

⁴⁶ *Ivi*, punto 21.1, secondo capoverso.

⁴⁷ *Ivi*, punto 21.1, terzo capoverso.

⁴⁸ Corte just., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky*, cit..

⁴⁹ Corte Cass., n. 33398/2024, cit., punto 21.1, quarto capoverso.

⁵⁰ C. PITEA, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2019, p. 627 ss.; M. FLAMINI, *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023*, cit.; M. GATTUSO, *Tre domande sui Paesi sicuri*, in *Questione Giustizia*, 22.09.2023; C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei «Paesi di origine sicuri» nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2024, p. 3 ss.; M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri*, cit.. Con riferimento all'accelerazione della procedura e alle relative conseguenze si rimanda a J. HAMBLY, N. GILL, *Law and Speed: Asylum Appeals and the Techniques and Consequences of Legal Quickening*, in *Journal of Law and Society*, 2020, pp. 3-28.

rilevare, dato che la provenienza di un richiedente asilo da un Paese qualificato come di origine sicura consente di derogare a taluni diritti procedurali garantiti dalla direttiva 2013/32/UE ai richiedenti limitando, di fatto, il diritto ad un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

2.4 Gli effetti del sindacato: la disapplicazione

Infine, il quarto ed ultimo profilo su cui la Cassazione si sofferma attiene agli effetti del sindacato del giudice ordinario sull'atto amministrativo generale che designa il Paese di origine come sicuro (*i.e.* il d.m.)⁵¹. Come anticipato da alcune pronunce del Tribunale di Firenze⁵², ex art. 5 dell'all. E della l. n. 2248/1865, la Cassazione afferma che «pur non potendo annullare o revocare l'atto amministrativo illegittimo, il giudice ordinario [...] ha il potere-dovere di accertarne la non vincolatività in via incidentale e, conseguentemente, di disapplicarlo, considerandolo *tamquam non esset*, senza che per le parti si apra la necessità di un ulteriore giudizio dinanzi al giudice amministrativo»⁵³. Inoltre, «il potere di disapplicazione degli atti amministrativi può essere esercitato in presenza di un qualsiasi vizio di legittimità e per la violazione di qualsiasi norma giuridica, *anche dell'Unione europea*»⁵⁴.

La pronuncia in commento fa, dunque, riferimento al solo istituto della disapplicazione “interna”, persino qualora l'atto amministrativo violi una disposizione di diritto dell'Unione europea⁵⁵. Tuttavia, in quest'ultimo

⁵¹ Corte Cass., n. 33398/2024, cit., punto 20. Sul punto, in dottrina: M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, cit..

⁵² Ordinanze del tribunale di Firenze nei procedimenti r.g. 11464-1/2023, r.g. 3773/2023 e r.g. 4988-1/2022 e, in dottrina C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei “Paesi di origine sicuri”*, cit., p. 19 ss.; A. D. DE SANTIS, *Sulla disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile. Il “caso” del c.d. Decreto Paesi sicuri*, cit..

⁵³ Corte Cass., n. 33398/2024, cit., punto 20.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Sull'istituto della disapplicazione “interna” nel caso specifico dei Paesi di origine sicura si rinvia a: 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; A. D. DE SANTIS, *Sulla disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile. Il “caso” del c.d. Decreto Paesi sicuri*, in *Questione Giustizia*, 2024. Più in generale, sul trattamento processuale che il giudice amministrativo dovrebbe riservare al provvedimento amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione si rimanda a: C. FELIZIANI, *Il provvedimento amministrativo nazionale in contrasto con il diritto europeo, Profili di natura sostanziale e processuale*, Napoli, 2023, p. 233 ss..

caso, l'autorità giudiziaria mantiene, senz'altro, il potere-dovere di evocare, in alternativa, l'istituto della disapplicazione quale primo e fondamentale corollario del principio del primato del diritto dell'Unione europea⁵⁶. Per vero, come rilevato anche dal Tribunale di Bologna nel recente rinvio pregiudiziale in Corte di giustizia, il tenore della decisione della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024 non lascia margini di dubbio sul carattere immediatamente precettivo delle disposizioni della direttiva procedure in materia di condizioni per la designazione di un Paese terzo come Paese sicuro⁵⁷.

Così, benché la decisione della Cassazione faccia riferimento all'«ambiente normativo anteriore al decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, e alla legge 9 dicembre 2024, n. 187»⁵⁸, la differente fonte legislativa di rango primario che, attualmente, reca l'elenco dei Paesi sicuri richiama alla mente lo strumento della disapplicazione ai sensi del diritto dell'Unione europea nell'ipotesi di violazione delle condizioni sostanziali della designazione di un Paese come di origine sicuro, enunciate all'allegato I della direttiva procedure. Su questa specifica questione, del resto, è attualmente pendente un rinvio pregiudiziale in Corte di giustizia, sollevato con ordinanza del Tribunale di Bologna del 25 ottobre 2024⁵⁹, a valle della cui decisione si rimandano quindi più approfondite valutazioni.

Per quanto riguarda la disapplicazione “comunitaria” si rimanda, *ex multis*, a: I. ANRÒ, J. ALBERTI, *Riflessioni sull'effetto diretto, sul primato e sulla disapplicazione del diritto nazionale*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale, I, Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, Milano, 2023, p. 79 ss.; D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, pp. 1-42; D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018; L. S. ROSSI, “Un dialogo da giudice a giudice”. *Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni AISDUE*, 2022, p. 62 ss..

⁵⁶ Per i discussi rapporti tra questi elementi e l'effetto diretto, che esulano, tuttavia, dal tema che ora ci occupa, si veda D. MIASIK, M. SZWARC, *Primacy and direct effect – still together: Popławski I*, in *Common Market Law Review*, 2021, pp. 571-590; L.S. ROSSI, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza Popławski*, in *Giustizia Insieme*, 2021.

⁵⁷ Trib. Bologna, 25 ottobre 2024, ordinanza di rinvio pregiudiziale, r.g. 14572-1/2024, C-750/24, *Ortera*, p. 23. Sia consentito rimandare anche a: M. COMETTI, *Rinvio pregiudiziale in Cassazione e in Corte di giustizia e disapplicazione di un atto amministrativo contrario al diritto UE*, cit., p. 169 ss.; M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, cit..

⁵⁸ Corte cass., n. 33398/2024, cit., dispositivo.

⁵⁹ Secondo quesito pregiudiziale, Trib. Bologna, r.g. 14572-1/2024, cit., C-750/24, *Ortera*. Il 21 novembre 2024, il Presidente ha deciso di sospendere la causa, in attesa della sentenza che definirà le cause C-758/24 e C-759/24 (si rimanda a P. IANNUCELLI, “Paesi d'origine sicuri”: la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia, in *RCE*, 2024).

3. L'ordinanza della Cassazione del 30 dicembre 2024 sui trattenimenti in Albania e brevi conclusioni

Preme evidenziare, a guisa di conclusione, che, nella recentissima ordinanza interlocutoria del 30 dicembre 2024⁶⁰, la Cassazione ha già richiamato il principio enunciato nella sentenza in commento, estendendolo al caso in cui l'autorità giudiziaria sia chiamata a valutare la legittimità del trattenimento del richiedente asilo proveniente da un Paese di origine qualificato come "sicuro" ai sensi del d.m. del 7 maggio 2024⁶¹.

La pronuncia è stata emessa a seguito di un ricorso presentato dal Ministero dell'Interno avverso un decreto del Tribunale di Roma, del 18 ottobre 2024, con il quale non veniva convalidato il provvedimento di trattenimento in Albania di un richiedente asilo egiziano (perciò proveniente da un Paese di origine sicuro)⁶².

La Corte, in questo caso, differisce la discussione del ricorso a nuova udienza, data la pendenza di diversi rinvii pregiudiziali su una delle questioni sollevate e la prossima decisione da parte della Corte di giustizia⁶³. Ciononostante, al fine di contribuire al dialogo tra giurisdizioni, la Cassazione comunque offre il proprio punto di vista «senza tuttavia

⁶⁰ Corte Cass., n. 34898/2024, cit.. L'ordinanza si sofferma su un ulteriore aspetto che, tuttavia, non verrà affrontato nel contributo sia per motivi di spazio, sia in quanto afferisce ad un'altra questione che non costituisce oggetto della pronuncia della Cassazione in commento. Si tratta della possibilità, in considerazione della identità di *ratio*, di ritenere che gli stessi principi affermati nella sentenza nella causa C-406/22 in relazione all'esclusione territoriale inducono ad escludere che possa designarsi un Paese sicuro con esclusione di categorie di persone che sarebbero comunque a rischio persecuzioni o trattamenti inumani e degradanti. Alla prima sezione della Cassazione, al contrario, «non sembra possibile applicare la decisione della Corte di giustizia in modo automatico ed estensivo ai paesi designati sicuri con eccezioni di categorie di persone». In accordo con questa tesi, in dottrina v. M. SAVINO, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma*, in *ADiM Blog*, ottobre 2024; F. MUNARI, *Le torri (d'avorio?) di Kirchberg*, cit.. Diversamente, v. M. BORRACCETTI, *Il trattenimento off-shore negato: prime note sull'ordinanza del Tribunale di Roma, con uno sguardo al futuro*, in *Eurojus*, 2024, p. 5; M. COMETTI, *La sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024, causa C-406/22*, cit.; C. FAVILLI, *Gli ostacoli all'accesso al diritto di asilo e la nozione di Paese sicuro*, cit.; M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri*, cit..

⁶¹ *Ivi*, punti 17.3, 18, 19.

⁶² M. BORRACCETTI, *Il trattenimento off-shore negato*, cit.; M. SAVINO, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania*, cit..

⁶³ La questione attiene alla possibilità di designare un Paese terzo come Paese di origine sicuro con eccezioni di carattere personale nell'ambiente normativo anteriore al decreto-legge n. 158 del 2024 e alla legge n. 187 del 2024. I rinvii pregiudiziali ad oggi pendenti sulla stessa (o simile) questione sono elencati al punto 8 della ordinanza interlocutoria.

tradurl[o] né in decisione del ricorso né in principio di diritto suscettibile di orientare le future applicazioni»⁶⁴. L'approccio è degno di nota, perché la Suprema Corte, pur non sollevando essa stessa rinvio pregiudiziale (e forse avrebbe potuto, altresì nella causa sfociata nella pronuncia ora in commento, operando il primo “rinvio nel rinvio”⁶⁵ – anche se la forte matrice “interna” del quesito sollevato dal Tribunale di Roma ben legittima anche la scelta operata dalla Cassazione), dimostra dunque di non volersi sottrarre e, anzi, di voler entrare nel più ampio dialogo multilivello sulla tutela giurisdizionale dei richiedenti protezione internazionale⁶⁶.

Secondo la Cassazione, in particolare, la legittimità dell'indicazione di un Paese di origine come sicuro, proprio perché rappresenta una delle condizioni all'avverarsi delle quali si può procedere a trattenere il richiedente asilo, può e deve essere riscontrata dal giudice della convalida; pertanto, egli «è chiamato a verificare, in ipotesi limite, se la valutazione ministeriale abbia varcato i confini esterni della ragionevolezza e sia stata esercitata in modo manifestamente arbitrario o se la relativa designazione sia divenuta, *ictu oculi*, non più rispondente alla situazione reale (come risultante, ad esempio, dalle univoche ed evidenti fonti di informazione affidabili ed aggiornate sul paese di origine del richiedente)»⁶⁷.

Ciò costituisce un “argine di sicurezza” nello scrutinio del giudice di merito che certamente sarebbe da valorizzare e difendere. Sarà interessante valutare se e in che termini la Corte di giustizia, che (anche) su questo tema si esprimerà nelle cause al momento pendenti, terrà in considerazione questo principio, ancorché sancito in un procedimento formalmente distinto da quelli che hanno dato origine al dialogo pregiudiziale.

Nel frattempo, si ritiene che pur facendo riferimento l'ordinanza interlocutoria della Cassazione alla valutazione di sicurezza contenuta nel decreto ministeriale – e quindi al contesto normativo antecedente alle

⁶⁴ Corte Cass., n. 34898/2024, cit., punto 19.

⁶⁵ Sul rapporto tra l'art. 267 TFUE, base giuridica del rinvio pregiudiziale in Corte di giustizia, e l'art. 363 *bis* c.p.c. si veda dottrina citata *supra*, nota n. 2.

⁶⁶ A tal proposito si rimanda anche a R. G. CONTE e 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*, 9 gennaio 2025, secondo cui: «La Cassazione, pur consapevole dell'interferenza del rinvio pregiudiziale “interno” sollevato dal Tribunale di Roma rispetto all'interpretazione del diritto eurounitario alla quale era indubitabilmente chiamata, con piena consapevolezza esclude la necessità di rinviare a sua volta la questione alla Corte di giustizia, ravvisando nel quadro del diritto vivente del giudice di Lussemburgo elementi di chiarezza tali da giustificare i risultati interpretativi poi espressi nel principio di diritto. E ciò fa ricavando dal diritto vivente della Corte di giustizia alimento importante al suo ragionamento, al cui interno si fa egli stesso interprete parlante e voce della Corte di giustizia UE».

⁶⁷ Corte Cass., n. 34898/2024, cit., punto 18, ultimo capoverso.

modifiche introdotte con il d.l. n. 158/2024 e alla legge n. 187/2024 – l'affermazione secondo cui il giudice, in sede di convalida del trattenimento, può ritenere la designazione illegittima perché in evidente contrasto con la normativa europea, rimane valida anche oggi che la lista dei Paesi sicuri è adottata con legge ordinaria. Tant'è vero che pochi giorni dopo la pronuncia interlocutoria della Suprema Corte, il Tribunale di Catania⁶⁸ non convalidava il trattenimento di un cittadino egiziano che aveva presentato domanda di protezione internazionale in zona di frontiera⁶⁹ e sottoposta a procedura accelerata⁷⁰. Precisamente, secondo l'autorità giudiziaria la qualificazione del Paese come sicuro ai sensi dell'art. 2 *bis*, comma 1, d. lgs. 25/2008, non esime il giudice dall'obbligo di verifica della compatibilità di tale designazione con il diritto dell'Unione europea e ciò sia alla luce della sentenza della Corte di giustizia nel procedimento C-406/22, sia con riguardo a quanto affermato dalla Suprema Corte di Cassazione con l'ordinanza interlocutoria del 30 dicembre 2024.

Così, «facendo applicazione dei superiori principi», il giudice concludeva negativamente la verifica di compatibilità della designazione con le norme ad effetto diretto dell'UE «tenuto conto delle COI relative all'Egitto lette in relazione a principi di diritto enunciati dalla Corte di giustizia e dalla Corte di Cassazione». Conseguentemente, venendo meno una delle condizioni sulla cui base era stata disposta la limitazione della libertà personale del richiedente stesso, il Tribunale non convalidava il provvedimento con il quale era stato disposto il trattenimento.

Come già evidenziato nelle pagine iniziali del contributo, dalla lettura della pronuncia in commento traspare, certamente, uno spirito di dialogo e cooperazione tra il giudice di legittimità e la Corte di giustizia⁷¹ che non può che portare ad intendere la sentenza del primo in considerazione dei principi affermati dalla seconda nella causa C-406/22. Il confronto tra i due dispositivi permette di sostenere che il giudice ordinario può e deve

⁶⁸ Trib. Catania, Sezione specializzata Protezione Internazionale, 4 gennaio 2025, r.g. 60/2025.

⁶⁹ La domanda di riconoscimento della protezione internazionale era stata presentata a Pozzallo (Ragusa) individuata quale zona di frontiera dal decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2019, Individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini dell'attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale, in *GURI* n. 210, del 7 settembre 2019.

⁷⁰ Il presidente della Commissione territoriale di Siracusa adottava un provvedimento con cui disponeva l'applicazione all'istanza di protezione internazionale del richiedente della procedura accelerata di frontiera di cui all'art. 28 *bis*, comma 2, lett. b-*bis* del decreto legislativo n.25/2008 che costituisce titolo per il trattenimento ai sensi dell'art. 6 *bis* del d. lgs. 142/2015.

⁷¹ In questo senso anche R. G. CONTE e 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*, cit..

valutare-rilevare una violazione delle condizioni della designazione di un Paese quale di origine sicuro, enunciate all'allegato I della direttiva procedure e stabilite dalla normativa nazionale, anche se tale violazione non è espressamente fatta valere a sostegno di tale ricorso. L'autorità giudiziaria procederà a tale valutazione sulla base degli elementi del fascicolo, di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso e delle fonti istituzionali e qualificate di cui all'art. 37 della direttiva 2013/32/UE. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, la sentenza della Cassazione del 19 dicembre sembrerebbe quindi chiarire che il giudice può utilizzare informazioni sul Paese di provenienza attingendole autonomamente dalle fonti di cui all'art. 37, par. 3, della direttiva procedure al fine di dimostrare, in concreto, la non rispondenza della situazione attuale del Paese alle condizioni sostanziali previste dalla normativa dell'Unione e nazionale.

Su questo preciso punto si attende anche la decisione della Corte di giustizia la quale è stata chiamata a pronunciarsi altresì sulla possibilità, ai sensi del diritto dell'Unione, di designare Stati terzi come Paesi di origine sicura con atto legislativo primario, di non rendere accessibili e verificabili le fonti adoperate per giustificare tale designazione e sulla facoltà di definire un Paese terzo come di origine sicuro qualora vi siano, in tale Paese, categorie di persone per le quali esso non soddisfa le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I della Direttiva⁷².

Nel frattempo, diversamente da quanto sostenuto da alcuni in dottrina⁷³, si ritiene che il giudice sia chiamato a verificare la conformità con la normativa dell'Unione e nazionale della designazione di un Paese come di origine sicuro sia quando questa non sia strettamente legata alle allegazioni del richiedente asilo, sia quando si rilevino profili specifici di insicurezza. In altre parole, alla luce del dispositivo delle pronunce appena indicate, il sindacato del giudice non può essere subordinato alla condizione di un onere di allegazione individualizzato, tanto meno nei procedimenti che riguardino le convalide dei trattenimenti, ove il richiedente asilo non è tenuto a fornire alcuna allegazione in quanto l'incanalamento verso la procedura di frontiera e accelerata avviene sul mero rilievo che il ricorrente proviene da un Paese sicuro.

D'altro canto, la stessa sentenza della Corte di giustizia nella causa C-406/22 ha dichiaratamente statuito che, rientrando la designazione di un Paese come di origine sicuro tra gli aspetti procedurali delle domande di protezione internazionale, *anche se il ricorrente nel procedimento principale non ha espressamente invocato un'eventuale violazione delle norme previste dalla*

⁷² Trib. Roma, r.g. 44346/2024 e r.g. 45091/2024, cit., cause riunite C-758/24, *Alace* e C-759/24, *Campelli*.

⁷³ M. SAVINO, *Il diritto è morto? Lunga vita al Diritto!*, cit..

direttiva 2013/32 al fine di siffatta designazione, tale eventuale violazione costituisce un elemento di diritto che il giudice del rinvio deve prendere in considerazione nell'ambito dell'esame completo ed *ex nunc* imposto dall'art. 46, par. 3, della direttiva 2013/32⁷⁴.

⁷⁴ Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky*, cit., punto 91 e ss..

ABSTRACT

Il 19 dicembre 2024 la Corte di Cassazione si è pronunciata sul rinvio pregiudiziale esperito, ai sensi dell'art. 363 *bis* c.p.c., dal Tribunale di Roma in tema di Paesi di origine sicura. Il Commento intende illustrare il contenuto della sentenza letto alla luce dei principi statuiti dalla Corte di giustizia nella causa C-406/22.

Le 19 décembre 2024, la Cour de cassation italienne a statué sur le renvoi préjudiciel introduit, en vertu de l'article 363 *bis* du code de procédure civile, par la Cour de Rome au sujet des pays d'origine sûrs. Le commentaire entend illustrer le contenu de l'arrêt lu à la lumière des principes établis par la Cour de justice dans l'affaire C-406/22.

On December 19, 2024, the Italian Court of Cassation ruled on the preliminary ruling on Safe Countries of Origin pursuant to Art. 363 *bis* code of civil procedure. The paper analyses the content of the judgment in light of the principles established by the Court of Justice in Case C-406/22.