

LE RICADUTE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO DELLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA SUI PAESI SICURI: LA VIA DELLA DISAPPLICAZIONE

*Les répercussions dans l'ordre juridique italien de l'arrêt de la Cour de Justice
concernant les pays sûr: la voie de la non-application*

*The implications for the Italian legal system of the Court of Justice's judgment on safe
countries: the way of disapplication*

MARCELLA FERRI*

SOMMARIO: 1. Le tre principali questioni esaminate dalla Corte di giustizia. – 2. Il sindacato del giudice nazionale sulla designazione di un paese terzo come sicuro quale aspetto del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. – 3. Gli snodi fondamentali dell'argomentazione della Grande sezione. – 4. L'esperibilità del controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese terzo come sicuro anche nell'ambito della procedura di convalida del trattenimento. – 5. Il contenzioso sui paesi di origine sicuri nell'ordinamento italiano: l'adozione del D.L. 158/2024. – 5.1. (*segue*) e i rinvii pregiudiziali successivamente sollevati dai Tribunali italiani. – 6 Le ricadute della pronuncia della Corte di Giustizia nell'ordinamento italiano: la competenza giurisdizionale a valutare la corretta (e aggiornata) designazione di paese sicuro. – 7. Una prima ipotesi di contrasto tra ordinamento italiano e diritto dell'Unione: la mancata rispondenza *de facto* del paese terzo "sicuro" alle condizioni di sicurezza definite dalla direttiva procedure. – 8. La problematica delle esclusioni soggettive e una ulteriore (teorica) ipotesi di contrasto. – 8.1. La praticabilità della disapplicazione in presenza di divergenze interpretative circa la questione delle esclusioni soggettive. – 9. In conclusione: la forza (e la debolezza) della disapplicazione quale strumento di tutela immediata compatibile con (ma non suppletivo del)le prerogative del legislatore nazionale.

1. Le tre principali questioni esaminate dalla Corte di giustizia

* Ricercatrice a tempo determinato in Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze. L'Autrice desidera ringraziare le Professoressse Ilaria Anrò, Chiara Favilli e Nicole Lazzarini e i Dottori Martina Flamini e Luca Minniti per i preziosi suggerimenti ricevuti e i confronti intercorsi durante la redazione del lavoro. La responsabilità di quanto scritto deve, ovviamente, essere attribuita solo all'Autrice.

Con la sentenza del 4 ottobre 2024, la Grande sezione della Corte di giustizia si è pronunciata sul rinvio pregiudiziale della Corte regionale di Brno (Repubblica ceca) relativo a molteplici aspetti del discusso istituto dei paesi di origine sicuri¹. Come noto, la direttiva 2013/32/UE sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale («direttiva procedure»)² prevede la facoltà degli Stati membri di designare un paese terzo come «paese di origine sicuro»³ subordinandola alla circostanza che il suddetto paese rispetti determinate *condizioni sostanziali di sicurezza* previste dall'allegato I della direttiva⁴ e il cui effettivo permanere deve essere oggetto di revisione periodica da parte degli Stati membri⁵. Tale designazione comporta «un regime *particolare* di esame della domanda» caratterizzato da molteplici aspetti. Innanzitutto, opera una «presunzione relativa di protezione sufficiente nel paese di origine» confutabile dal richiedente sulla base di ragioni attinenti alla sua specifica situazione individuale⁶. Inoltre, la domanda del richiedente proveniente da un paese di origine sicuro può essere oggetto di procedura accelerata e/o alla frontiera⁷. Da ultimo, qualora la domanda sia giudicata infondata dall'autorità accertante, essa può essere qualificata come «manifestamente infondata» se tale qualificazione è prevista nella legislazione nazionale⁸, con la conseguenza che la presentazione del ricorso avverso la decisione di rigetto della domanda non ne sospende automaticamente l'efficacia e il richiedente sarà autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato nelle more

¹ Corte giust. (Grande sezione), 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, ECLI:EU:C:2024:841, (d'ora in poi «CV»).

² 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.

³ Per un inquadramento dell'istituto, cfr. *ex multis*, K. HAILBRONNER, *The Concept of «Safe Country» and Expedited Asylum Procedures: A Western European Perspective*, in *International Journal of Refugee Law*, 1993, p. 31 ss.; R. BYRNE, A. SHACKNOVE, *The Safe Country Notion in European Asylum Law*, in *Harvard Human Rights Journal*, 1996, p. 185 ss.; C. COSTELLO, *The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2005, p. 35 ss.; ID., *Safe Country? Says Who?*, in *International Journal of Refugee Law*, 2016, p. 601 ss.; C. ENGELMANN, *Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member States (1990-2013)*, in *European Journal of Migration and Law*, 2014, p. 277 ss.; M. HUNT, *The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future*, in *International Journal of Refugee Law*, 2014, p. 500 ss.

⁴ Direttiva procedure, artt. 36 e 37.

⁵ *Ibi*, art. 37, par. 2 e considerando (48).

⁶ Corte giust., 25 luglio 2018, causa C-404/17, *A*, ECLI:EU:C:2018:588, punto 25, corsivo aggiunto.

⁷ Direttiva procedure, artt. 31, par. 8, lett. b) e 43.

⁸ *Ibi*, art. 32, par. 2.

del ricorso solo in seguito a una decisione del giudice, d'ufficio o su istanza di parte⁹.

Con la sentenza *CV*, la Corte si è pronunciata in relazione a tre fondamentali aspetti dell'istituto: i primi due attinenti alla nozione sostanziale di paese di origine sicuro; l'ultimo - sul quale si concentrerà lo scritto - relativo alla portata del sindacato del giudice nazionale sulla mancata rispondenza del paese terzo designato come sicuro ai requisiti di sicurezza definiti dal diritto dell'Unione¹⁰.

Rispondendo alla prima questione pregiudiziale, la Grande sezione ha chiarito che l'esercizio, da parte di un paese terzo qualificato come sicuro, del diritto riconosciuto agli Stati parte della CEDU di introdurre, in caso di urgenza, deroghe alla maggior parte dei diritti umani ivi garantiti (art. 15 CEDU), non è di per sé sufficiente a far venir meno il rispetto dei criteri sostanziali richiesti dall'allegato I della direttiva procedure ai fini della designazione di tale paese come paese di origine sicuro. Tuttavia, le autorità competenti dello Stato membro la cui normativa individua come sicuro il paese *de qua* devono verificare se l'esercizio della suddetta deroga comporti il venir meno dei requisiti di sicurezza prescritti dal diritto UE.

Con la seconda questione pregiudiziale, la Corte è stata invece chiamata a chiarire se il diritto dell'Unione, in particolare l'art. 37 della direttiva procedure, osti a una normativa nazionale che designa un paese terzo come sicuro prevedendo l'esclusione di alcune parti del suo territorio. La Grande sezione, attraverso una rigorosa applicazione dei criteri interpretativi relativi alla formulazione letterale della disposizione, al contesto, agli obiettivi perseguiti e alla genesi, ha chiarito che la qualificazione di paese sicuro deve necessariamente riguardare l'intero territorio, escludendo pertanto la conformità al diritto UE della previsione di eccezioni relative a porzioni del suo territorio.

Infine, con la terza questione, la Corte ha statuito che l'effettivo rispetto delle condizioni sostanziali cui il diritto dell'Unione subordina la nozione di paese di origine sicuro deve essere accertato, anche d'ufficio, dal giudice adito nell'ambito di un ricorso avverso una decisione di rigetto della domanda di protezione presentata da un richiedente proveniente da un paese qualificato come tale.

⁹ *Ibi*, art. 46, par. 6, lett. a).

¹⁰ Per una più dettagliata analisi delle prime due questioni pregiudiziali, si rimanda *inter alia* a S. PEERS, 'Safe countries of origin' in asylum law: the CJEU first interprets the concept, in *EU Law Analysis*, 14 October 2024, reperibile *online*; A.N. REYHANI, C. SCISSA, *The Court of Justice's Stance on Safe Countries of Origin: What Implications at the EU and National Levels?*, in *EU Law Live*, 11 November 2024, reperibile *online*; per un'analisi volta a considerare anche le ricadute per l'ordinamento interno, cfr. 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 novembre 2024.

In questa sede, ci si soffermerà sulla risposta data dalla Grande sezione a quest'ultima questione (par. 2), evidenziando i due snodi fondamentali dell'argomentazione della Corte (par. 3) e interrogandosi poi sulla valenza che quanto statuito nella sentenza *CV* può assumere anche in relazione alle procedure di convalida del trattenimento eventualmente disposto nei confronti di un richiedente proveniente da un paese di origine sicuro (par. 4). Nel prosieguo, si darà conto dei più recenti sviluppi, giurisprudenziali e normativi, che hanno caratterizzato l'istituto del paese di origine sicuro nell'ordinamento italiano, tra cui la recente adozione del D.L. 158 del 23 ottobre 2024¹¹ (par. 5) e i rinvii pregiudiziali in seguito sollevati da alcuni Tribunali italiani (par. 5.1.), per poi mettere in luce talune delle più importanti ricadute della sentenza *CV* al riguardo. A questo proposito, si considererà il fondamento del potere di sindacato giurisdizionale rispetto alla valutazione circa la corretta designazione di paese sicuro (par. 6) e ci si concentrerà poi sui profili di contrasto tra la nuova normativa italiana in materia e il diritto dell'Unione come interpretato dalla Corte nella pronuncia qui esaminata. Si individuerà, quindi, una possibile strada per la soluzione di tali conflitti nello strumento della disapplicazione (parr. 7 e 8), quale via che non esclude quella del rinvio pregiudiziale e che, al tempo stesso, non supplisce agli obblighi del legislatore in materia di corretta attuazione del diritto dell'Unione (par. 9).

2. Il sindacato del giudice nazionale sulla designazione di un paese terzo come sicuro quale aspetto del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva

Con la terza questione pregiudiziale, il Tribunale di Brno chiedeva alla Corte di Giustizia di chiarire se l'art. 46, par. 3 della direttiva procedure, letto *alla luce dell'art. 47 della Carta*, sul diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, imponga al giudice - investito del ricorso avverso una decisione di diniego di una domanda di protezione presentata da un richiedente proveniente da un paese di origine sicuro - di rilevare, anche d'ufficio, sulla base degli elementi del fascicolo e di quelli portati a sua conoscenza, una violazione delle condizioni sostanziali cui è subordinata la designazione di paese di origine sicuro ai sensi della normativa dell'Unione.

Nel solco della propria pregressa giurisprudenza, la Corte ha ricordato che le caratteristiche del ricorso effettivo, garantito dall'art. 46 della direttiva procedure avverso la decisione di rigetto della domanda di prote-

¹¹ Decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, in *GURI* n. 249, 23.10.2024.

zione, devono essere determinate alla luce dell'art. 47 della Carta. Evidenziando che quest'ultimo «è sufficiente di per sé e non deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale», la Corte ha ribadito che la medesima caratteristica deve riconoscersi all'art. 46, par. 3, della direttiva procedure¹².

In particolare, in forza di tale disposizione il ricorso deve assicurare un esame «completo», «ex nunc» e comprensivo «se del caso, [del]l'esame delle esigenze di protezione internazionale» definite dalla direttiva qualifiche¹³. La Grande sezione ha quindi proseguito la propria analisi soffermandosi sui singoli elementi che devono caratterizzare tale ricorso. Richiamando una giurisprudenza ampiamente consolidata e, in particolare, la sentenza *Albeto*¹⁴, la Corte ha ribadito che la natura completa ed *ex nunc* dell'esame implica che il giudice deve svolgere una valutazione aggiornata tale da tenere, eventualmente, conto degli elementi intervenuti dopo la decisione dell'autorità accertante e procedendo direttamente alla loro valutazione, senza che sia necessario rinviare ad essa il fascicolo.

La chiave di volta del ragionamento della Grande sezione è, tuttavia, costituita da quanto affermato con riferimento all'ultimo elemento da assicurarsi attraverso il ricorso: l'esame «se del caso» delle esigenze di protezione internazionale definite dalla direttiva qualifiche. Richiamando nuovamente quanto statuito in *Albeto*, la Corte ha ricordato che l'esame richiesto al giudice deve riguardare non solo il merito delle esigenze di protezione internazionale, ma anche «*gli aspetti procedurali*» della domanda¹⁵, tra i quali rientra - questo è il nuovo tassello aggiunto dalla sentenza *CV* - la designazione di un paese terzo quale paese di origine sicuro. Ciò in quanto, come già ricordato, la domanda di un richiedente proveniente da un paese qualificato come sicuro è soggetta a un regime procedurale speciale.

A questo punto, la Grande sezione ha quindi concentrato la propria analisi sulla circostanza che il ricorrente del procedimento principale non aveva fatto valere la violazione delle disposizioni cui la direttiva procedure subordina la designazione di paese di origine sicuro. Al riguardo, la Corte

¹² Corte giust., sentenza *CV*, cit., punto 86; nello stesso senso si v. anche, *inter alia*, Corte giust. (Grande sezione), 29 luglio 2019, causa C-556/17, *Torubarov*, ECLI:EU:C:2019:626, punti 55-56.

¹³ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), in *GUUE* L 337, 20.12.2011, p. 9 ss.

¹⁴ Corte giust., 25 luglio 2018, causa C-585/16, *Albeto*, ECLI:EU:C:2018:584.

¹⁵ Corte giust., sentenza *CV*, cit., punto 90, corsivo aggiunto.

ha evidenziato che la suddetta qualificazione rappresentava l'elemento decisivo su cui si era fondata la decisione di rigetto della domanda di protezione, poiché l'autorità amministrativa non aveva attribuito alcuna rilevanza alle circostanze richiamate dal richiedente per contestare la presunzione di sicurezza in ragione della sua specifica situazione individuale. Ne consegue che la designazione del paese terzo come paese sicuro costituiva *inevitabilmente* uno degli elementi di diritto che il giudice, adito ai sensi dell'art. 46 della direttiva procedure, avrebbe dovuto prendere in considerazione nell'ambito del ricorso davanti a lui pendente, e ciò *a prescindere* da una contestazione al riguardo da parte del richiedente.

In chiusura della propria argomentazione, la Corte ha poi ribadito¹⁶ che, quando un cittadino di paese terzo soddisfa le condizioni cui la direttiva qualifiche subordina il riconoscimento della protezione, «gli Stati membri sono tenuti, in linea di principio, ad accordare lo status richiesto, dato che tali Stati *non dispongono di un potere discrezionale al riguardo*»¹⁷. Nonostante tale passaggio sia stato richiamato piuttosto velocemente dalla Corte, esso costituisce, come si evidenzierà a breve, uno snodo chiave per la conclusione cui essa è giunta.

La Grande sezione ha quindi statuito che, nell'ambito dell'esame completo ed *ex nunc* da garantire ai sensi dell'art. 46 della direttiva procedure, il giudice deve rilevare, anche d'ufficio, il mancato rispetto delle *condizioni sostanziali* cui l'allegato I della direttiva procedure subordina la designazione di un paese terzo quale paese di origine sicuro. Rispondendo alle specifiche questioni sollevate dal giudice del rinvio e ricollegandosi a quanto affermato in relazione alle prime due questioni pregiudiziali, la Corte ha precisato che il suddetto esame deve essere, innanzitutto, finalizzato a valutare l'eventuale violazione della disposizione della direttiva che subordina la qualificazione di sicurezza all'assenza di eccezioni territoriali. Inoltre – e molto significativamente – la Grande sezione ha specificato che il controllo giurisdizionale deve altresì riguardare il ricorso all'art. 15 CEDU, in particolare «*se le autorità competenti a tal riguardo non sono state in grado di considerare la portata di siffatto evento significativo per quanto riguarda la capacità del paese terzo designato come paese di origine sicuro di continuare a soddisfare i criteri previsti a tal fine dalla direttiva 2013/32*»¹⁸.

Quest'ultima precisazione appare di estrema importanza poiché ha permesso alla Corte, in primo luogo, di mettere in luce che il controllo giurisdizionale circa la rispondenza del paese terzo ai criteri di sicurezza definiti dal diritto UE attiene a un duplice profilo: la previsione *ex lege* e la

¹⁶ Al riguardo, si v. tra le altre, Corte giust., sentenza *Torubarov*, cit., punto 50.

¹⁷ Corte giust., sentenza *CV*, cit., punto 97, corsivo aggiunto.

¹⁸ *Ibi*, punto 96, corsivi aggiunti.

situazione *de facto* esistente nel paese terzo. In secondo luogo, e con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, da quanto statuito dalla Grande sezione emerge che la valutazione in sede giurisdizionale è destinata a integrare la valutazione lacunosa o del tutto assente delle autorità nazionali competenti all'individuazione dei paesi sicuri che, a fronte di un evento significativo verificatosi in un paese precedentemente qualificato come sicuro, non abbiano adeguatamente e *tempestivamente* provveduto all'obbligo di riesame regolare prescritto dalla normativa dell'Unione al riguardo.

3. Gli snodi fondamentali dell'argomentazione della Grande sezione

Risulta a questo punto rilevante focalizzarsi su due snodi che appaiono di fondamentale importanza nell'argomentazione della Corte.

Il primo è costituito dal passaggio in cui la Grande sezione ha annoverato la designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro tra gli *aspetti procedurali* della domanda. Benché nella sentenza *Albeto* la Corte avesse già statuito che tali aspetti devono rientrare nell'esame che il giudice adito ai sensi dell'art. 46 della direttiva procedure è chiamato a svolgere, in quella occasione questa affermazione era stata riferita alla irricevibilità della domanda. Il "salto evolutivo" della sentenza *CV* è costituito dalla circostanza che nel novero dei profili procedurali che, in quanto tali, devono essere oggetto di sindacato giurisdizionale, è ricondotto un elemento, quale è la designazione di paese di origine sicuro, che comporta inevitabilmente una valutazione tecnico-discrezionale. Al riguardo, basti considerare che, nella maggior parte degli Stati membri, l'individuazione dei paesi di origine sicuri è svolta a livello ministeriale¹⁹.

La circostanza che, nonostante tale imprescindibile componente, la designazione di paese sicuro sia "attratta" nell'ambito del sindacato giurisdizionale si ricollega al secondo snodo del ragionamento della Grande sezione ravvisabile nel richiamo alla giurisprudenza della Corte secondo cui gli Stati membri non godono di alcun potere discrezionale rispetto al riconoscimento della protezione internazionale nei confronti di un cittadino di paese terzo che soddisfa le condizioni previste al riguardo dal diritto UE e, in particolare, dalla direttiva qualifiche²⁰.

Per comprendere la portata di questo (rapido) passaggio, è utile considerare quanto ben più ampiamente evidenziato sul punto dall'avvocato generale. Egli ha ricollegato tale giurisprudenza alla circostanza che la direttiva procedure fa parte della legislazione adottata dall'Unione per concretizzare il diritto di asilo, riconosciuto quale diritto fondamentale dall'art.

¹⁹ EUAA, *Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure*, 2022, pp. 6-7, reperibile *online*.

²⁰ Tra le altre, Corte giust., sentenza *Torubarov*, cit., punto 50.

18 della Carta. In ragione di ciò, oltre che - si aggiunge - della gerarchia delle fonti, la direttiva deve essere interpretata alla luce di tale diritto²¹. Sulla base di queste considerazioni l'avvocato generale ha evidenziato che gli elementi caratterizzanti il sindacato giurisdizionale di cui all'art. 46, par. 3, della direttiva procedure «devono essere interpretati in modo da contribuire a garantire il riconoscimento di protezione internazionale alle persone che soddisfano le condizioni applicabili e, analogamente, a evitare che siffatta protezione sia negata nonostante il soddisfacimento delle condizioni applicabili»²². In altre parole, come ulteriormente precisato nel prosieguo delle conclusioni, la sindacabilità circa il rispetto delle condizioni sostanziali cui il diritto UE subordina la qualificazione di paese di origine sicuro risulta *funzionale* alla piena tutela del diritto alla protezione internazionale nella misura in cui la violazione dei suddetti requisiti condiziona la portata dell'esame relativo ai presupposti in presenza dei quali al richiedente deve essere concessa la protezione senza che, al riguardo, sia lasciato alcun margine di discrezionalità agli Stati membri.

La connessione tra i due snodi qui evidenziati appare di particolare importanza. Certamente, secondo quanto previsto dall'attuale direttiva procedure, l'introduzione nell'ordinamento nazionale dell'istituto dei paesi di origine sicuri costituisce una *facoltà* lasciata agli Stati membri; l'esercizio di tale facoltà risponde a una scelta politico-discrezionale cui segue poi una valutazione tecnica volta alla specifica individuazione dei paesi sicuri, da svolgersi conformemente ai requisiti di sicurezza definiti al riguardo dal diritto dell'Unione. Tuttavia, questo assetto non può compromettere il riconoscimento della protezione, atteso che tale esito, assicurando il diritto fondamentale di asilo, risulta vincolato e quindi non lascia, in presenza delle condizioni previste dal diritto UE, alcuna discrezionalità agli Stati membri. È proprio questa connessione tra regime procedurale della domanda del richiedente proveniente da un paese qualificato come sicuro e diritto fondamentale di asilo che giustifica il riconoscimento di un pieno sindacato giurisdizionale circa il rispetto delle condizioni sostanziali che devono essere rispettate, pur in presenza di una imprescindibile *discrezionalità politica e tecnica* riconosciuta agli Stati membri in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri. Detto diversamente, tale designazione è lasciata agli Stati membri nell'esercizio di una discrezionalità che, tuttavia, deve muoversi entro una *cornice chiaramente definita dal diritto UE* e rispetto

²¹ In senso analogo, v. Corte giust., 29 febbraio 2024, causa C-392/22, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Fiducia reciproca in caso di trasferimento)*, ECLI:EU:C:2024:195, punto 51.

²² Conclusioni dell'avvocato generale Emiliou, 30 maggio 2024, ECLI:EU:C:2024:442, punto 165, corsivo aggiunto.

alla quale deve, pertanto, essere assicurato un pieno sindacato giurisdizionale.

Tale aspetto della sentenza *CV* si colloca in un più ampio filone giurisprudenziale in cui l'ampiezza del sindacato giurisdizionale rispetto alla legittimità dell'atto della pubblica amministrazione è definito alla luce della natura fondamentale del diritto alla cui tutela è funzionale il suddetto sindacato. Paradigmatico quanto statuito, sempre da una Grande sezione, nelle cause C-704/20 e C-39/21 con riguardo al potere del giudice di rilevare, anche d'ufficio, l'assenza dei presupposti di legittimità del trattenimento disposto dall'autorità amministrativa, conformemente a quanto previsto dalle direttive accoglienza²³ e rimpatri²⁴ e dal regolamento Dublino²⁵. In quell'occasione, il pieno sindacato del giudice è stato riconosciuto dalla Corte richiamando, oltre che il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, «l'importanza del diritto alla libertà» personale leso dal trattenimento²⁶. Nello stesso senso si muove la recente sentenza *Ararat*, in cui la Corte ha precisato che il giudice chiamato a valutare la legittimità di un atto con cui è stata respinta una richiesta di permesso di soggiorno previsto dal diritto nazionale deve rilevare, anche d'ufficio, l'eventuale violazione del principio di non respingimento connessa al rimpatrio. Anche in questo caso, la conclusione cui la Corte è giunta circa il contenuto del sindacato del giudice si è fondata sulla necessità di assicurare tutela giurisdizionale effettiva a un principio, quale quello di non respingimento, che ha «carattere assoluto»²⁷.

Nelle pronunce sulle cause C-704/20 e C-39/21 e *Ararat*, la Corte pare aver chiaramente delineato una *connessione* imprescindibile tra, da un lato, la portata della tutela giurisdizionale rispetto all'atto amministrativo e, dall'altro, il contenuto e la natura fondamentale del diritto da tutelare. Si

²³ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), in *GUUE* L 180, 29.6.2013, p. 96 ss., art. 9.

²⁴ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in *GUUE* L 348, 24.12.2008, p. 98 ss., art. 15.

²⁵ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), in *GUUE* L 180, 29.6.2013, p. 31 ss., art. 28.

²⁶ Corte giust. (Grande sezione), 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Examen d'office de la rétention)*, ECLI:EU:C:2022:858, punto 88.

²⁷ Corte giust., 17 ottobre 2024, causa C-156/23, *Ararat*, ECLI:EU:C:2024:892, punto 49.

tratta di una questione di particolare interesse e suscettibile di ulteriori sviluppi riconducibili alla più complessa e ampia questione del sindacato giurisdizionale rispetto agli atti della pubblica amministrazione.

La sentenza *CV* si colloca in questo filone giurisprudenziale. In essa, infatti, emerge chiaramente che, benché l'individuazione dei paesi di origine sicuri sia rimessa dal legislatore dell'Unione alla discrezionalità degli Stati membri, l'esercizio di tale discrezionalità deve avvenire nel rispetto di determinati limiti chiaramente individuati dalla direttiva procedure attraverso i requisiti di sicurezza definiti nell'allegato I. La rispondenza del paese terzo sicuro a tali criteri deve essere oggetto di un controllo in sede giurisdizionale, conformemente al diritto del richiedente alla tutela giurisdizionale effettiva, in ragione della natura fondamentale del diritto di asilo. Ciò che viene in gioco è, infatti, il diritto del richiedente proveniente da un paese qualificato come sicuro dalla normativa nazionale in violazione delle condizioni prescritte dal diritto UE, a vedere esaminata la propria domanda di protezione senza subire quelle compressioni derivanti dall'applicazione della procedura prevista per i paesi di origine sicuri.

4. L'esperibilità del controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese terzo come sicuro anche nell'ambito della procedura di convalida del trattenimento

È necessario richiamare che la provenienza da un paese di origine sicuro può altresì costituire uno dei presupposti per l'applicazione della misura del trattenimento nei confronti del richiedente la cui domanda è esaminata alla frontiera²⁸. Ciò risulta pienamente conforme a quanto stabilito dalla normativa secondaria dell'Unione al riguardo e, in particolare, dal combinato disposto dell'art. 31, par. 8, lett. b) della direttiva procedure e dell'art. 8, par. 3, lett. c) della direttiva accoglienza, che legittima il trattenimento al fine di «decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio»²⁹.

Pertanto, occorre interrogarsi circa la rilevanza di quanto statuito dalla Corte nella sentenza *CV* in relazione al procedimento di convalida

²⁸ Sul tema del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, cfr. *ex multis*, L. TSOURDI, *Asylum Detention in EU Law: Falling between Two Stools?*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2016, p. 7 ss.; R. PALLADINO, *La detenzione dei migranti: regime europeo, competenze statali, diritti umani*, Napoli, 2018; E. VALENTINI, *Detenzione amministrativa dello straniero e diritti fondamentali*, Torino, 2018.

²⁹ Riguardo alla lettura da dare a tale combinato disposto, cfr. 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 *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2023, p. 1 ss., spec. p. 15 ss.

del trattenimento da garantire, ai sensi dell'art. 9, par. 3, della direttiva accoglienza. Al riguardo, è stato prospettato in dottrina che la diversità tra il giudizio di convalida del trattenimento nell'ambito della procedura di frontiera, da un lato, e quello relativo al riconoscimento della protezione internazionale, dall'altro, non consentirebbe di estendere al primo quanto statuito con riferimento al secondo nella sentenza *CV*³⁰. Se è certamente vero che, in tale pronuncia, l'ampio sindacato giurisdizionale circa la compatibilità della qualificazione di paese di origine sicuro con i requisiti definiti dal diritto UE è stato ancorato dalla Corte alle intrinseche *caratteristiche* del ricorso da garantire ai sensi dell'art. 46, par. 3, della direttiva procedure, si ritiene che il suddetto sindacato non possa avere portata più circoscritta nell'ipotesi in cui la questione del paese di origine sicuro si ponga nell'ambito del procedimento di convalida del trattenimento.

Prescindendo dalle specifiche caratteristiche che il giudizio sul trattenimento assume nel nostro ordinamento³¹ e limitando l'analisi alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, la tesi qui prospettata trova fondamento in quanto statuito nella sentenza relativa alle già citate cause C-704/20 e C-39/21. In essa, la Grande sezione ha evidenziato che il trattenimento disposto nei confronti del richiedente, conformemente alla direttiva accoglienza³², risponde a finalità diverse dal perseguimento o dalla repressione di un reato determinando, pertanto, una grave ingerenza nel diritto alla libertà personale di cui all'art. 6 della Carta. Proprio in ragione di ciò, il potere riconosciuto alle autorità nazionali di fare ricorso a tale misura è «rigorosamente inquadrato» attraverso la specifica definizione delle condizioni in presenza delle quali può essere disposto il trattenimento³³, le

³⁰ In tal senso, M. SAVINO, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma*, in *ADiM Blog*, ottobre 2024, reperibile online.

³¹ A questo riguardo, cfr. *inter alia*, A. PAZZI, *Lo stato dell'arte della giurisprudenza di legittimità sui trattenimenti*, in *Questione Giustizia*, 19 luglio 2024. Con riguardo alla detenzione dei richiedenti nell'ordinamento italiano, cfr. *ex multis*, A. CAPUTO, *La detenzione amministrativa e la Costituzione: interrogativi sul diritto speciale degli stranieri*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2000, p. 51 ss.; G. SAVIO, *Controllo giurisdizionale e diritto alla difesa degli stranieri trattenuti presso i Centri di permanenza temporanei*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2000, p. 63 e ss.; P. BONETTI, *Ingresso, soggiorno e allontanamento, Sezione Prima - Profili generali e costituzionali*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Bologna, 2004, p. 576 ss.; D. LOPRIENO, *Trattenere e punire. La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli, 2018.

³² Come sopra richiamato, in tale sentenza la Corte si è pronunciata in relazione al sindacato giurisdizionale nei confronti del trattenimento disposto conformemente a quanto previsto dalla direttiva accoglienza (art. 9), dalla direttiva rimpatri (art. 15) e dal regolamento Dublino (art. 28).

³³ Corte giust. (Grande sezione), *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Examen d'office de la rétention)*, cit., punto 75.

quali ne definiscono «i presupposti di legittimità» anche ai fini della conformità con l'articolo 6 della Carta»³⁴. Ne consegue che con riguardo all'effettiva esistenza di tali presupposti deve essere assicurata una «tutela giurisdizionale *di livello elevato*»³⁵, conformemente a quanto previsto dall'art. 9, par. 3, della direttiva accoglienza, il quale costituisce una «concretizzazione» in tale settore del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta. Pertanto, al fine di garantire la suddetta tutela, l'autorità giurisdizionale competente «*deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti* ai fini della verifica [della] legittimità»³⁶ dei presupposti del trattenimento, rilevandone l'eventuale violazione anche d'ufficio.

Alla luce di tale giurisprudenza, il sindacato giurisdizionale sulla designazione di paese sicuro deve essere assicurato anche nell'ambito del procedimento di convalida del trattenimento. Nel caso qui considerato, infatti, la legittimità del trattenimento si fonda sulla necessità di decidere sul diritto del richiedente di entrare nel territorio; ciò presuppone che la domanda sia esaminata con una procedura di frontiera, in particolare in ragione della provenienza del richiedente da un paese di origine sicuro. Pertanto, l'esame circa *gli elementi anche di diritto* rilevanti ai fini dell'accertamento dei *presupposti* del trattenimento non può considerarsi limitato a verificare che il richiedente proviene da un paese qualificato come sicuro; il suddetto esame deve altresì accertare che tale designazione sia conforme ai requisiti previsti dall'art. 37, par. 1, in combinato disposto con l'allegato I della direttiva procedure. Se così non fosse, infatti, quella tutela giurisdizionale effettiva che, a fronte di una grave ingerenza nel diritto alla libertà personale, è addirittura qualificata dalla Corte come una protezione «*di livello elevato*», risulterebbe inevitabilmente compromessa.

Sarebbe, d'altra parte, del tutto contraria al principio di proporzionalità – cui, secondo quanto previsto dall'art. 52, par. 1, della Carta, deve essere conforme qualsiasi limitazione del diritto alla libertà personale³⁷ – una misura di trattenimento che, oltre a basarsi esclusivamente su una presunzione di sicurezza non confutabile nel merito in sede di convalida del trattenimento, non sia conforme ai criteri cui il diritto dell'Unione ne subordina l'operatività.

Preme inoltre evidenziare che, dall'argomentazione svolta dalla Grande sezione nella sentenza *CV*, emerge chiaramente che quanto da

³⁴ *Ibi*, punto 77.

³⁵ *Ibi*, punto 78 (corsivo aggiunto).

³⁶ *Ibi*, punto 88 (corsivo aggiunto).

³⁷ Tale argomentazione è richiamata nelle conclusioni dell'avvocato generale de la Tour, 21 giugno 2022, ECLI:EU:C:2022:489, punti 87 ss.

essa statuito in tale occasione attiene al sindacato del giudice circa la mancata rispondenza del paese di origine rispetto ai criteri definiti dall'art. 37, par. 1, in combinato disposto con l'allegato I e, quindi, specificatamente alla presenza dei presupposti che consentono l'applicazione di quel *regime procedurale derogatorio* connesso all'istituto del paese di origine sicuro. Si tratta, pertanto, di una valutazione che *prescinde* da una connessione con la situazione soggettiva del richiedente; essa risulta, in particolare, *distinta* dall'esame relativo al rischio concreto cui questi sarebbe esposto nel paese di origine e, dunque, all'accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale. Quest'ultima valutazione sì, può venire in rilievo *solo* nell'ambito del ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della domanda di protezione. *Al contrario*, il rispetto dei criteri di sicurezza cui il diritto dell'Unione subordina la designazione di paese sicuro costituisce uno dei presupposti che legittimano il trattenimento disposto nei confronti del richiedente la cui domanda è esaminata alla frontiera perché proveniente da un paese di origine sicuro. Pertanto, la rispondenza del paese terzo sicuro ai requisiti di cui all'art. 37, par. 1, in combinato disposto con l'allegato I della direttiva procedure ben può – anzi, *deve* alla luce di quanto sopra affermato – essere oggetto di sindacato giurisdizionale nell'ambito del procedimento di convalida del trattenimento.

5. Il contenzioso sui paesi di origine sicuri nell'ordinamento italiano: l'adozione del D.L. 158/2024

I molteplici profili di interesse della sentenza *CV* si ricollegano, tra l'altro, alla circostanza che l'istituto del paese di origine sicuro è previsto anche nell'ordinamento italiano³⁸ e, negli ultimi mesi, è stato oggetto di numerosi sviluppi giurisprudenziali e normativi.

Un primo aspetto problematico ha riguardato la possibilità, per il giudice ordinario di procedere alla disapplicazione del decreto ministeriale che, fino all'intervento del D.L. 158/2024, individuava l'elenco dei paesi

³⁸ Al riguardo, cfr. *inter alia* 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.; F. VENTURI, *Il diritto d'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 cd. «decreto sicurezza» (d.l. 113/2018)*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, p. 147 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*, in *Questione Giustizia*, 2023, p. 1 ss.; M. GATTUSO, *Tre domande sui Paesi sicuri*, in *Questione Giustizia*, 2023, p. 1 ss.

di origine sicuri³⁹. Al riguardo sono intervenuti alcuni provvedimenti adottati dal Tribunale di Firenze tra il settembre e l'ottobre del 2023⁴⁰ con cui, presupponendo la sindacabilità in sede giurisdizionale della valutazione operata dall'amministrazione in relazione alla designazione dei paesi di origine sicuri, i giudici fiorentini hanno proceduto alla disapplicazione del decreto ministeriale nella parte in cui esso qualificava come sicuro un paese terzo – nel caso di specie, la Tunisia – nonostante il mutamento della situazione politica non consentisse più la suddetta designazione.

È bene precisare che, in tale contesto, la disapplicazione operava come istituto proprio dell'ordinamento interno (c.d. disapplicazione nazionale), conformemente a quanto previsto dall'art. 5 dell'Allegato E della legge 2248/1865⁴¹, in ragione della contrarietà dell'atto amministrativo rispetto ai requisiti sostanziali previsti dal diritto UE e dalla normativa italiana di attuazione. Tuttavia, l'*an* e il *quantum* dei poteri del giudice al riguardo costituiscono (*rectius*: costituivano, prima della sentenza *CV*) una questione controversa in giurisprudenza⁴², tanto che, sul punto, il Tribunale di Roma aveva sollevato un rinvio pregiudiziale – ancora pendente al momento della chiusura di questo scritto – davanti alla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c., volto a chiarire se il giudice ordinario fosse vincolato alla lista dei paesi di origine sicuri definita nel decreto ministeriale o dovesse valutare l'effettiva sicurezza del paese terzo alla luce

³⁹ Il primo decreto ministeriale contenente l'elenco dei paesi d'origine sicuri risale al 4 ottobre 2019 (decreto 4 ottobre 2019 del Ministero degli 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, 7.10.2019); esso è stato in seguito aggiornato con un successivo decreto del 17 marzo 2023 (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, 25.3.2023) e, da ultimo, con il decreto del 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, 7.5.2024).

⁴⁰ Tribunale di Firenze, decreto 20.9.2023, r.g. 9787/2023 (reperibile *online* in <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2023/asilo1/processuali/1317-13-trib-firenze-1732023/file>) e decreti 26.11.2023, r.g. 11464-1/2023, r.g. 4988-1/2022 e r.g. 3773-3/2023 (reperibile *online* in <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-1-2024/asilo-2/questioniprocessuali/1365-7-trib-firenze-26102023/file>).

⁴¹ Per una compiuta analisi al riguardo, 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 *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2024, p. 1 ss.

⁴² In senso contrario alla disapplicazione da parte del giudice ordinario, v. Tribunale Firenze, decreto 11.1.2024, r.g. 14094-1/2023.

della «normativa europea e nazionale vigente in materia»⁴³. Come già prospettato in dottrina, la sentenza *CV* avrà inevitabili ricadute anche sul rinvio pendente davanti alla Cassazione⁴⁴. A parere di chi scrive, esso ha perso di rilevanza nella misura in cui la risposta data dalla Grande sezione alla terza questione ha chiarito in modo cristallino l'obbligo del giudice di valutare l'effettiva sicurezza del paese designato quale paese di origine sicuro.

Un successivo sviluppo è riconducibile a due rinvii pregiudiziali di analogo tenore con cui il Tribunale di Firenze – in pendenza della causa che ha dato origine alla sentenza *CV* – ha chiesto alla Corte di Giustizia di chiarire se il diritto UE osti a una normativa nazionale, quale quella italiana, che consente di designare un paese terzo come sicuro introducendo delle esclusioni in relazione ad alcune categorie di persone⁴⁵.

Muovendo agli sviluppi ancor più recenti – e risalenti alle settimane precedenti la chiusura di questo lavoro –, essi sono intervenuti proprio in conseguenza della pronuncia *CV*. Sono innanzitutto da richiamare alcuni provvedimenti con cui il Tribunale di Roma non ha convalidato il trattamento disposto nei confronti di taluni richiedenti provenienti da paesi sicuri⁴⁶. Si trattava in particolare di misure di trattenimento adottate in applicazione del Protocollo Italia-Albania che prevede l'espletamento sul territorio albanese delle procedure di frontiera nei confronti di persone soccorse in acque internazionali da mezzi delle autorità italiane e che provengono da paesi qualificati come sicuri dalla normativa italiana⁴⁷. Tali provvedimenti hanno ampiamente richiamato quanto statuito nella sentenza

⁴³ Tribunale di Roma, ordinanza 1.7.2024, r.g. 22259/2024, reperibile *online* in [Ordinanza Trib Roma RG 26085 2024 nsRG 14533 2024 oscuramento noindex.pdf](#)

⁴⁴ In relazione ai diversi scenari aperti al riguardo dalla pronuncia della Corte di Giustizia cfr. 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 questa *Rivista*, 8 ottobre 2024, p. 149 ss.

⁴⁵ Tribunale di Firenze, ordinanze 15.5.2024, r.g. 2458/2024 (reperibile *online* in [rinvio-pregiudiziale-nigeria.pdf](#)) e 3303/2024 (reperibile *online* in [rinvio-pregiudiziale-costa-d-avorio.pdf](#)) rispettivamente oggetto delle cause C-388/24, *Oguta* e C-389/24, *Daloo*, attualmente pendenti; in subordine, il Tribunale ha chiesto alla Corte di specificare se il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale la quale, in relazione a un paese designato come sicuro, preveda delle esclusioni personali che, in ragione del numero e della tipologia, risultano di difficile accertamento considerati i tempi particolarmente ristretti della procedura accelerata.

⁴⁶ Tribunale di Roma, decreti 18.10.2024, r.g. 42256/2024 (reperibile *online* in [trib-roma-18-10-24-no-convalida.pdf](#)) e 42251/2024 (reperibile *online* in [tribunale-di-roma-no-convalida-egitto.pdf](#)).

⁴⁷ Legge 21 febbraio 2024, n. 14, 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, in *GURI*

CV con riferimento alle esclusioni territoriali e ne hanno esteso la portata alle eccezioni previste con riferimento ad alcune specifiche categorie di persone.

Sul piano normativo è stato poi adottato, come noto, il D.L. 158/2024, che ha modificato la disciplina relativa ai paesi di origine sicuri di cui all'art. 2 bis del d. lgs. 25/2008⁴⁸ in relazione a tre principali aspetti. *In primo luogo*, l'individuazione dei paesi considerati di origine sicuri avviene ora direttamente attraverso un atto avente forza di legge – e non più tramite decreto ministeriale – con un elenco che dovrà essere periodicamente aggiornato attraverso un atto di medesimo rango⁴⁹. *In secondo luogo*, stabilendo che, al fine di assicurare il suddetto aggiornamento, il Consiglio dei Ministri, entro il 15 gennaio di ogni anno, deliberi una relazione sulla situazione dei paesi inclusi nell'elenco vigente, la periodicità dell'aggiornamento è stata di fatto prevista con cadenza annuale⁵⁰. *Da ultimo*, è stata eliminata la possibilità di designare come sicuro un paese con esclusioni di

n. 44, 22.2.2024. Sul Protocollo Italia-Albania, v. *ex multis*, A. DE LEO, *On the Incompatibility of the Italy-Albania Protocol with EU Asylum Law*, in *SIDIBlog*, 15 novembre 2023, reperibile *online*; 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*, 2023; F. TAMMONE, *Brevi considerazioni a margine del Protocollo d'intesa tra Italia e Albania in materia di immigrazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2023, p. 240 ss.; E. CELORIA, A. DE LEO, *Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2024, p. 1 ss.; A. SACCUCCI, *Il Protocollo Italia-Albania sulla "dislocazione extraterritoriale" dei migranti*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2024, p. 635 ss.; C. SICCARDI, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, p. 112 ss.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Come è stato opportunamente notato in dottrina, il riferimento agli atti aventi forza di legge, piuttosto che alla legge, può essere interpretato come espressione della volontà di continuare ad assicurare al potere esecutivo un ruolo prevalente nella predisposizione dell'elenco; in tal senso, cfr. 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, p. 48 ss., spec. p. 59.

⁵⁰ D.lgs. 25/2008, art. 2 bis (come modificato dal D.L. 158/2024), comma 4 bis: «L'elenco dei Paesi di origine sicuri è aggiornato periodicamente con atto avente forza di legge ed è notificato alla Commissione europea. Ai fini dell'aggiornamento dell'elenco di cui al comma 1, il Consiglio dei Ministri delibera, entro il 15 gennaio di ciascun anno, una relazione, nella quale, compatibilmente con le preminenti esigenze di sicurezza e di continuità delle relazioni internazionali e tenuto conto delle informazioni di cui al comma 4, riferisce sulla situazione dei Paesi inclusi nell'elenco vigente e di quelli dei quali intende promuovere l'inclusione. Il Governo trasmette la relazione alle competenti commissioni parlamentari».

parti del suo territorio, mantenendola, invece, con riferimento alle categorie di persone⁵¹.

5.1. (*segue*) e i rinvii pregiudiziali in seguito sollevati dai Tribunali italiani

Gli ultimissimi sviluppi, sul piano giurisprudenziale, sono costituiti dai molteplici rinvii pregiudiziali sollevati da alcuni Tribunali italiani, in seguito all'adozione del D.L. 158/2024. I primi due rinvii, in ordine cronologico, sono stati presentati dai Tribunali di Bologna⁵² e Roma⁵³ nell'ambito di ricorsi avverso decisioni di diniego di domande di protezione. Ad essi, ha fatto seguito la proposizione, nell'ambito di procedimenti di convalida del trattenimento, di due rinvii di medesimo tenore del Tribunale di

⁵¹ La circostanza che l'individuazione dei paesi di origine sicuri sia ora prevista da una disposizione di rango ordinario che si configura come una c.d. legge-provvedimento potrebbe inoltre porre alcune problematiche sul piano dell'ordinamento interno; al riguardo cfr. nuovamente C. CUDIA, *Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale*, op. cit., spec. p. 63 ss.

⁵² Tribunale di Bologna, ordinanza 25.10.2024, r.g. 14572/2024, in causa C-750/24 PPU, *Ortera*, reperibile *online* in <https://rivista.eurojus.it/rinvii-a-eurojusitalia/>; i quesiti pregiudiziali oggetto del rinvio saranno richiamati *infra*.

⁵³ Tribunale di Roma, ordinanza 2.11.2024, r.g. n. 44346/2024, in causa C-758/24 PPU, *Alace*, reperibile *online* in <https://rivista.eurojus.it/rinvii-a-eurojusitalia/>; in questo caso, si trattava in particolare del ricorso proposto da un richiedente cui era stata applicata la procedura di frontiera sulla base del Protocollo Italia-Albania e il cui trattenimento non era stato precedentemente convalidato dal medesimo Tribunale con uno dei provvedimenti pronunciati il 18 ottobre 2024, v. nota 46. Quattro sono le questioni pregiudiziali poste dal Tribunale; la prima e l'ultima saranno richiamate dettagliatamente *infra*, con il secondo quesito i giudici hanno chiesto alla Corte di valutare se il diritto UE osta a che il legislatore nazionale, al momento della individuazione dei paesi di origine sicuri, non espliciti i criteri di valutazione adottati e le fonti informative utilizzate al fine della suddetta qualificazione; ad avviso del giudice del rinvio, la mancanza – come nel caso del D.L. 158/2024 – di riferimenti a tali aspetti compromette il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva del richiedente nella misura in cui né questi né il giudice potranno, rispettivamente, contestare e verificare il contenuto delle suddette informazioni e quindi la rispondenza della designazione del paese terzo in questione ai criteri definiti dal diritto dell'Unione. Il terzo quesito appare invece finalizzato a ottenere un chiarimento circa la possibilità, per il giudice chiamato ad accertare la rispondenza al diritto UE della individuazione di un paese terzo come sicuro, di utilizzare fonti informative qualificate indipendentemente dalla circostanza che l'autorità nazionale, competente a svolgere la suddetta designazione, abbia reso note le fonti e le informazioni su cui ha basato la propria valutazione.

Palermo⁵⁴ e di quattro identici rinvii del Tribunale di Roma⁵⁵ – questi ultimi aventi ad oggetto le stesse questioni pregiudiziali già sollevate dal medesimo Tribunale di Roma nel rinvio di pochi giorni prima.

Prima di segnalare alcuni elementi di particolare interesse e innovatività che caratterizzano tali rinvii, si evidenzieranno i principali aspetti in essi richiamati. A questo riguardo, tre sono i profili più importanti.

Il primo – su cui si tornerà anche in prosieguo – attiene alla rilevanza delle c.d. schede paese nell’ambito del nuovo assetto normativo. La questione che si pone al riguardo è duplice. Innanzitutto, se in precedenza le schede paese erano richiamate dal decreto ministeriale, esse non vengono ora menzionate dalla nuova normativa. A questo riguardo, è condivisibile l’interpretazione dei Tribunali di Bologna e Palermo che nelle proprie ordinanze di rinvio hanno, rispettivamente, evidenziato che le schede paese devono considerarsi «implicitamente richiamate» dal nuovo art. 2 bis, comma 1, del d. lgs. 25/2008⁵⁶ e svolgono la funzione di «fonti informative qualificate» di cui il giudice deve tenere conto nell’esercizio del proprio sindacato⁵⁷. Il secondo e ben più problematico aspetto attiene al contrasto esistente tra il contenuto delle schede paese e il nuovo elenco dei paesi di origine sicuri introdotto con la decretazione d’urgenza. Al riguardo, è necessario richiamare che, benché l’art. 2 bis, comma 2 d. lgs. 25/2008, mantenga la possibilità di designare un paese terzo come sicuro individuando delle esclusioni soggettive, la nuova lista introdotta tramite il D.L. 158/2024 non prevede nessuna delle suddette eccezioni; pertanto, i paesi attualmente designati come sicuri devono ritenersi tali senza alcuna esclusione. Tuttavia, questa previsione si scontra con il contenuto delle schede paese da cui, relativamente ad alcuni dei paesi individuati come sicuri nella novellata lista, emerge la presenza all’interno di essi di persecuzioni a danno di talune categorie di persone. Proprio partendo dalla suddetta contraddizione, prende le mosse il primo quesito pregiudiziale proposto dal

⁵⁴ Tribunale di Palermo, ordinanze 5.11.2024, r.g. 13382/2024, in causa C-763/24 PPU, *Mibone* e r.g. 13380/2024, in causa C-764/24 PPU, *Capurteli*; reperibili online in <https://rivista.eurojus.it/rinvii-a-eurojusitalia/>.

⁵⁵ Tribunale di Roma, ordinanze 11.11.2024, r.g. anonimizzati, in cause 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, *Vitranti*; C-786/24 PPU, *Trestemi*; reperibili online in <https://rivista.eurojus.it/rinvii-a-eurojusitalia/>.

⁵⁶ Tribunale di Bologna, ordinanza 25.10.2024, cit., p. 14.

⁵⁷ Tribunale di Palermo, ordinanze 5.11.2024, cit., p. 10, punto 4.6. La questione sembra emergere, implicitamente, anche nelle ordinanze di rinvio del Tribunale di Roma che, pur non menzionando esplicitamente le schede paese, ha tra l’altro chiesto alla Corte di Giustizia di valutare se il giudice chiamato ad accertare che la designazione di paese sicuro, operata dalla normativa nazionale, sia conforme ai requisiti previsti dal diritto UE, possa fare ricorso a fonti informative qualificate.

Tribunale di Bologna volto a chiarire se, ai sensi del diritto dell'Unione, la presenza di forme di persecuzione o di rischi di danno grave nei confronti di un unico gruppo sociale, peraltro di difficile identificazione, precluda la qualificazione di un paese terzo come paese di origine sicuro. In parziale continuità, si colloca anche il quesito oggetto dei rinvii del Tribunale di Palermo volto a chiedere alla Corte di Giustizia se il diritto UE osta alla designazione di un paese terzo come sicuro qualora in relazione a una o più categorie di persone non siano soddisfatte le condizioni sostanziali di sicurezza previste dall'art. 37, par. 1, in combinato disposto con l'allegato I.

Un secondo elemento posto in luce, in particolare dai Tribunali di Bologna e Roma, attiene alla posizione nella gerarchia delle fonti interne dell'atto – ora di rango ordinario – con cui si è provveduto alla predisposizione del nuovo elenco dei paesi di origine sicuri. A questo riguardo, il primo quesito pregiudiziale posto dalle ordinanze di rinvio del Tribunale di Roma mira a evidenziare una possibile incompatibilità con il diritto dell'Unione di un procedimento di designazione – quale è quello introdotto dal D.L. – che non vede più una struttura bifasica, costituita dalla definizione, da parte del legislatore ordinario, della disciplina generale circa le modalità e i criteri di qualificazione dei paesi sicuri, e la loro concreta individuazione rimessa a una fonte gerarchicamente inferiore e, invece, affida entrambe queste fasi al solo legislatore ordinario. La questione della natura dell'atto che nel nuovo assetto definisce l'elenco dei paesi di origine sicuri emerge, sotto un altro profilo, anche nel rinvio del Tribunale di Bologna il quale ha evidenziato che il ricorso alla fonte legislativa esprime la volontà di ravvisare nell'individuazione dei paesi di origine sicuri la manifestazione di una decisione eminentemente *politica* che, in quanto tale, si vorrebbe sottrarre, anche in ragione del ricorso alla fonte legislativa, al sindacato giurisdizionale. Proprio alla luce di tale considerazione, il secondo quesito posto dai giudici bolognesi è volto a precisare che il principio del primato del diritto UE impone al giudice di disapplicare l'atto in cui è contenuta l'elencazione dei paesi di origine sicuri anche qualora tale atto abbia valore di legge ordinaria.

Infine, un terzo profilo che accomuna tutti i rinvii è la constatazione della volontà, espressa dal governo attraverso la decretazione d'urgenza, di interpretare la sentenza *CV* solo nel senso di escludere le eccezioni territoriali, ritenendo invece che la previsione di esclusioni soggettive continui ad essere compatibile con il diritto dell'Unione. Una interpretazione quest'ultima che risulta diametralmente opposta rispetto a quella adottata al riguardo dalla giurisprudenza di merito e, tra gli altri, dagli stessi Tribunali di Roma e di Palermo nell'ambito di procedimenti di convalida del

trattenimento⁵⁸. In questa prospettiva, l'ultimo quesito posto dai rinvii sollevati dal Tribunale di Roma mira proprio ad ottenere dalla Corte una precisazione circa la necessità di interpretare la sentenza *CV* nel senso di ritenere contraria al diritto UE anche la previsione di esclusioni per categorie di persone, nel solco peraltro del quesito già precedentemente posto – pur nel quadro del previgente assetto normativo – dal Tribunale di Firenze⁵⁹. Se la constatazione della dicotomia esistente tra l'interpretazione fondante l'intervento operato attraverso il D.L. 158/2024 e quella elaborata dalla giurisprudenza di merito accomuna tutti i rinvii, essa assume una connotazione del tutto peculiare nell'ordinanza del Tribunale di Bologna. Come più volte ribadito in essa, tale rinvio non è motivato da un dubbio interpretativo del giudice *a quo*, quanto piuttosto dalla constatazione di un «conflitto interpretativo» tra le diverse *Autorità nazionali* circa l'interpretazione da dare alla sentenza *CV*, tale da rendere opportuno un intervento della Corte di Giustizia volto ad assicurare la corretta e uniforme applicazione del diritto dell'Unione.

Passando ora agli elementi di innovatività e interesse caratterizzanti i rinvii, il primo si ricollega alla scelta che, in talune circostanze, può porsi al giudice nazionale tra proposizione del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e risoluzione della antinomia normativa attraverso lo strumento della disapplicazione. Si tratta di una alternativa – su cui si tornerà nel prosieguo – che, nonostante alcune sfumature diverse, emerge in tutti i rinvii recentemente sollevati. I Tribunali di Roma e Palermo, pur richiamando di non avere un obbligo di rinvio in quanto giudici non di ultima istanza, paiono qualificare l'intervento della Corte in termini di “necessità” (*rectius*: opportunità)⁶⁰; invece, i giudici di Bologna hanno delineato una prospettiva differente e particolarmente innovativa. Essa emerge specialmente in relazione alla seconda questione pregiudiziale relativa all'obbligo di disapplicazione dell'atto avente forza di legge. Come ampiamente evidenziato

⁵⁸ Nello stesso si è espresso anche Tribunale di Catania, decreto 17.10.2024, r.g. anonimizzato.

⁵⁹ V. *supra*, nota 45.

⁶⁰ Tribunale di Palermo, ordinanze 5.11.2024, cit., p. 11; dopo aver richiamato che «il giudice nazionale ha comunque la facoltà di avvalersi della richiesta di rinvio pregiudiziale», il Tribunale ha evidenziato «la *necessità* di una pronuncia della Corte di Giustizia che chiarisca definitivamente ogni dubbio sul quesito proposto, che attiene ai diritti fondamentali di un numero elevato di soggetti» (corsivi aggiunti); Tribunale di Roma, ordinanza 2.11.2024, cit., p. 36; qui si evidenzia che, in seguito all'intervento del governo tramite la decretazione d'urgenza, «il Tribunale ritiene di *non potersi più limitare (pur avendone in astratto il potere, in quanto giudice di prima istanza)* a confermare la propria interpretazione della sentenza [*CV*], ma di dover sollecitare al riguardo una pronuncia di codesta eccellentissima Corte che chiarisca definitivamente il perimetro della sua precedente pronuncia» (corsivi aggiunti).

nell'ordinanza, anche tale quesito non muove da un dubbio del giudice *a quo* circa l'esistenza dei presupposti che gli impongono di disapplicare la normativa nazionale contrastante con il diritto UE, tanto da affermare che si procederà in tal senso nelle more del rinvio qualora ragioni di urgenza non consentano di attenderne l'esito⁶¹. Il rinvio pregiudiziale viene quindi a essere configurato quale via da percorrere *parallelamente* alla disapplicazione, al fine di ottenere una pronuncia della Corte che, a fronte di «un gravissimo contrasto fra le diverse Autorità chiamate a interpretare e applicare il diritto dell'Unione» ne chiarisca l'interpretazione e, indirettamente, la (eventuale) incompatibilità con il diritto nazionale come interpretato dal governo nel D.L. 158/2024⁶².

⁶¹ Tribunale di Bologna, ordinanza 25.10.2024, cit., p. 23 e 24; con riferimento all'obbligo di disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione, si afferma che «pur essendo questa l'intima e ferma convinzione giuridica del Collegio (con l'effetto che nelle more del presente rinvio pregiudiziale permane, ove ragioni di urgenza non consentano di attenderne l'esito, il dovere giuridico del giudice di non applicare gli atti legislativi ritenuti non conformi al diritto europeo), la necessità di invocare la Corte di giustizia al fine di pronunciarsi ancora una volta sull'interpretazione dei Trattati e degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione, deriva dal manifestarsi di un gravissimo contrasto fra le diverse Autorità chiamate a interpretare e applicare il diritto dell'Unione».

⁶² Occorre evidenziare al riguardo che, fin dalla sentenza *Van Gend en Loos* (5 febbraio 1963, causa C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1), la Corte di Giustizia ha individuato nel rinvio pregiudiziale uno strumento di «efficace controllo» che, attraverso «la vigilanza dei singoli interessati alla salvaguardia dei loro diritti», si affianca al ricorso per inadempimento; cfr. al riguardo P. PESCATORE, *Van Gend en Loos, 3 February 1963-A View from Within*, in L.M.P.P. MADURO, L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, London, 2010, p. 3 ss., spec. p. 7; l'A. evidenzia che, fin da tale sentenza, il rinvio pregiudiziale si configura come «the infringement procedure for the European citizen». Accade infatti sovente che, tramite l'esercizio della competenza pregiudiziale, la Corte si pronunci, in modo mediato e indiretto, circa la compatibilità tra il diritto dell'Unione e la normativa nazionale di attuazione, al punto da portare la dottrina a sottolineare che, in tali casi, il rinvio funge da «infrazione mascherata» (C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 501 ss., spec. p. 503). Tuttavia, occorre notare che anche quando trova applicazione questo «uso alternativo» del rinvio interpretativo, la Corte non prescinde *mai* dalla finalità ontologica di tale meccanismo ravvisabile nell'«assistere il giudice del rinvio nella soluzione della controversia concreta dinanzi ad esso pendente» (Grande sezione, 26 marzo 2020, cause riunite C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz*, ECLI:EU:C:2020:234, punto 47 in cui la Corte ha evidenziato con nettezza la distinzione tra le finalità del ricorso per inadempimento e del rinvio pregiudiziale); la suddetta funzione del meccanismo pregiudiziale implica che la questione posta non può configurarsi come meramente astratta o di interesse generale, ma deve essere espressione di una «soggettiva difficoltà interpretativa nella [...] applicazione concreta [del diritto UE] da parte delle giurisdizioni degli Stati membri» (S. BARBIERI, *Il rinvio pregiudiziale tra giudici ordinari e Corte costituzionale. La ragione del conflitto*, Napoli, 2023, p. 99). La richiamata finalità del rinvio pregiudiziale si

Un secondo elemento di particolare interesse dei rinvii recentemente sollevati dai Tribunali italiani attiene alla circostanza che, come già richiamato, alcuni di essi sono stati sollevati nell'ambito di procedimenti di convalida di misure di trattenimento. In relazione ad essi, la valutazione relativa alla *rilevanza* della questione pregiudiziale può risultare particolarmente problematica. Come correttamente evidenziato anche dai giudici *a quo*, infatti, l'assenza della convalida da parte del giudice del rinvio entro il termine di 48 ore comporta, conformemente a quanto previsto dalla legge e in particolare dall'art. 13, comma 3, della Costituzione, l'estinzione degli effetti del trattenimento oggetto del procedimento principale⁶³. Ciò potrebbe determinare il venir meno della rilevanza della questione pregiudiziale in ragione del fatto che, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, l'interesse generale sotteso alla suddetta questione non è, di per sé, sufficiente a considerarla necessaria ai fini della risoluzione del procedimento principale. Preme d'altra parte evidenziare che una rigida applicazione dell'orientamento della Corte circa il criterio della rilevanza in relazione ai rinvii posti nell'ambito dei procedimenti di convalida rischierebbe di "escludere" i suddetti procedimenti dal meccanismo del rinvio pregiudiziale⁶⁴. Al riguardo, è necessario richiamare che, da un lato, si tratterebbe di una esclusione *sistematica* in ragione del fatto che l'estinzione del procedimento principale è connessa non a un incidente dello stesso, bensì alle modalità che legislativamente disciplinano la procedura di convalida e, in particolare, il venir meno degli effetti della misura di trattenimento oggetto di essa. D'altra parte, la suddetta esclusione risulterebbe ancora più pro-

traduce, sotto il profilo procedurale, nei criteri della «necessità oggettiva» della pronuncia resa dalla Corte rispetto alla risoluzione della controversia principale (*ex multis*, Corte Giust. (Grande sezione) 9 gennaio 2024, cause riunite C-181/21 e C269/21, *G. (Nomination des juges de droit commun en Pologne)*, ECLI:EU:C:2024:1, punto 73), da accertarsi a pena di irricevibilità della domanda.

⁶³ A questo riguardo si noti che il Tribunale di Palermo con le ordinanze di rinvio ha provveduto a disporre la liberazione del richiedente trattenuto; diversamente, il Tribunale di Roma ha evidenziato che, al momento della presentazione del rinvio, il richiedente era in stato di trattenimento e che, tuttavia, in seguito alla sospensione del procedimento connessa alla proposizione del rinvio, il decorso del termine in assenza dell'emissione del provvedimento di convalida della misura del trattenimento ne avrebbe determinato la cessazione degli effetti, conformemente a quanto previsto dalla legge; Tribunale di Roma, ordinanze 5.11.2024, cit., punti 7 e 8.

⁶⁴ Benché espresso in termini leggermente diversi, tale aspetto pare emergere nelle ordinanze del Tribunale di Roma del 5.11.2024, cit., punto 23 in cui si evidenzia che la caratteristica del procedimento di convalida «non può impedire al giudice, anche nel corso di un giudizio di convalida del trattenimento, di sollevare una questione pregiudiziale a codesta eccellentissima Corte, giacché tale potere è funzionale a garantire un ricorso pieno ed effettivo».

blematica nell'ipotesi in cui nell'ambito del procedimento di convalida sorgesse una questione di validità di diritto dell'Unione che, in quanto tale, implicherebbe un obbligo di rinvio anche da parte del giudice non di ultima istanza.

6. Le ricadute della pronuncia della Corte di Giustizia nell'ordinamento italiano: la competenza giurisdizionale a valutare la corretta (e aggiornata) designazione di paese sicuro

Venendo ora a interrogarsi circa le ricadute della sentenza *CV* nell'ordinamento italiano è innanzitutto necessario evidenziare che, in seguito a quanto affermato dalla Grande sezione con riferimento al controllo giurisdizionale circa la rispondenza del paese terzo sicuro ai criteri di sicurezza definiti dal diritto UE, il silenzio del legislatore, anche nell'assetto successivo al D.L. 158/2024, in merito all'esercizio del suddetto sindacato giurisdizionale è *tamquam non esset*.

Rileva al riguardo l'effetto diretto del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta, da riconoscersi anche all'art. 46, par. 3, della direttiva procedure, come statuito da ultimo anche nella pronuncia qui esaminata⁶⁵. Come emerge dalla giurisprudenza della Corte, l'effetto diretto del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, unitamente al principio del primato, implicano che l'art. 47 della Carta e l'art. 46, par. 3, della direttiva procedure, vengano a costituire «un titolo di competenza direttamente applicabile» e, pertanto, «impongono al giudice [...] di dichiararsi competente»⁶⁶ a svolgere – in relazione a quanto qui esaminato – quella valutazione delineata dalla Grande sezione circa l'effettiva rispondenza del paese terzo ai requisiti di sicurezza previsti dalla normativa dell'Unione.

Preme inoltre richiamare che, come già sopra evidenziato, dalla sentenza *CV* emerge chiaramente che il sindacato giurisdizionale circa la possibile violazione dei suddetti criteri opera anche laddove, a fronte di una evoluzione significativa nelle condizioni esistenti in un paese terzo designato come sicuro, l'autorità nazionale competente abbia omesso di considerare la portata di tale cambiamento in relazione alla capacità del paese *de qua* di «continuare a soddisfare i criteri previsti a tal fine dalla direttiva 2013/32»⁶⁷. In tal modo, l'accertamento giurisdizionale al riguardo consente di porre rimedio – benché con effetti limitati al caso di specie –

⁶⁵ Corte giust. (Grande sezione), sentenza *CV*, punto 86.

⁶⁶ Corte giust. (Grande sezione), 14 maggio 2020, cause riunite C 924/19 PPU e C 925/19 PPU, *FMS*, punti 145 e 146 (corsivo aggiunto).

⁶⁷ Corte giust., sentenza *CV*, cit., punto 96; qui, la Grande sezione ha statuito che la valutazione del giudice «nell'ambito di tale esame completo ed ex nunc e sulla base degli elementi del fascicolo, deve vertere [...], sul ricorso all'articolo 15 della CEDU, se

all'inadempimento dell'autorità competente che, in violazione dell'obbligo di riesaminare regolarmente l'elenco dei paesi designati come sicuri⁶⁸, non abbia provveduto adeguatamente e tempestivamente ad aggiornarlo alla luce del sopravvenuto mutamento delle circostanze. Tale aspetto appare destinato ad assumere una rilevanza ancor più significativa in seguito alle modifiche apportate dal D.L. 158/2024 che, come richiamato, prevede che il riesame dell'elenco dei paesi di origine sicuri avvenga solo con cadenza annuale, determinando quindi un potenziale contrasto con la previsione della direttiva procedure di garantire il suddetto aggiornamento in modo continuativo⁶⁹.

In generale, e a prescindere da tale specifica ipotesi, il sindacato giurisdizionale volto a valutare la corretta designazione di paese sicuro può condurre il giudice a rilevare che la situazione *de facto* esistente in uno dei paesi qualificati come sicuri dalla normativa italiana, in particolare dall'art. 2 bis, comma 1, d. lgs. 25/2008 come modificato dal D.L., non è conforme – o non è *più* conforme – alle condizioni sostanziali previste dall'art. 37, par. 1, della direttiva procedure, in combinato disposto con l'allegato I.

Occorre a questo punto interrogarsi circa la strada da percorrere in seguito alla rilevazione del suddetto contrasto. Tale interrogativo sorge in ragione della circostanza che la Grande sezione si è chiaramente pronunciata *solo* con riguardo al potere del giudice di sindacare la conformità della qualificazione del paese terzo quale paese sicuro rispetto ai criteri previsti dalla direttiva procedure. Come affermato dalla giurisprudenza di merito, da tale statuizione si può dedurre che la Corte abbia *implicitamente* riconosciuto un effetto diretto alle disposizioni della direttiva procedure che vengono in rilievo⁷⁰. Occorre, d'altra parte, notare

le autorità competenti a tal riguardo non sono state in grado di considerare la portata di siffatto evento significativo per quanto riguarda la capacità del paese terzo designato come paese di origine sicuro di continuare a soddisfare i criteri previsti a tal fine dalla direttiva 2013/32» (corsivo aggiunto); v. supra, par. 2.

⁶⁸ Direttiva procedure, art. 37, par. 2 e considerando (48): «Quando gli Stati membri vengono a conoscenza di un cambiamento significativo nella situazione relativa ai diritti umani in un paese designato da essi come sicuro, dovrebbero provvedere affinché sia svolto quanto prima un riesame di tale situazione e, ove necessario, rivedere la designazione di tale paese come sicuro».

⁶⁹ In tal senso, C. CUDIA, *Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale*, op. cit., p. 62; al riguardo, l'A. evidenzia un «irrigidimento temporale che contrasta con la necessità di un aggiornamento continuo».

⁷⁰ In questo senso si vedano, *inter alia*, Tribunale di Bologna, ordinanza del 25.10.2024 e Tribunale di Roma, ordinanze del 2.11.2024 e del 11.11.2024, cit., in cui si è fatto genericamente riferimento alla natura chiara, precisa e incondizionata delle norme della direttiva procedure. Si veda anche Tribunale di Catania, decreto 4.11.2024, cit.; qui l'effetto diretto sembra essere, in particolare, riconosciuto al diritto alla tutela

che essa non si è esplicitamente pronunciata – non essendo stata interrogata sul punto – sulle specifiche disposizioni della direttiva dotate di effetto diretto e sul conseguente obbligo di disapplicazione della normativa nazionale in contrasto.

7. Una prima ipotesi di contrasto tra ordinamento italiano e diritto dell'Unione: la mancata rispondenza *de facto* del paese terzo “sicuro” alle condizioni di sicurezza definite dalla direttiva procedure

Come noto, in tutte le ipotesi in cui si configura un conflitto tra l'ordinamento nazionale e il diritto dell'Unione, il principio del primato implica che gli organi nazionali, amministrativi e giurisdizionali, sono tenuti ad assicurare prevalenza alla norma di diritto UE. In particolare, qualora non sia percorribile la via dell'interpretazione conforme, il giudice nazionale – in presenza dei necessari presupposti – dovrà risolvere l'antinomia attraverso il rimedio della disapplicazione (o non applicazione)⁷¹ della norma nazionale⁷². Pare opportuno precisare, anche alla luce del secondo quesito pregiudiziale posto dal Tribunale di Bologna, che il potere-dovere di disapplicazione del giudice riguarda *qualsiasi* “componente” (si usa volutamente un termine a-tecnico) dell'ordinamento nazionale che si ponga in contrasto con il diritto UE. Può trattarsi di «*qualsiasi* disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico nazionale o *qualsiasi* prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto dell'Unione»⁷³. Inoltre, a nulla rileva la collocazione della disposizione nella gerarchia delle fonti dell'ordinamento interno, potendosi trattare anche di una norma di rango costituzionale⁷⁴ o finanche, come recentemente statuito dalla Corte di Giustizia, della stessa giurisprudenza costituzionale⁷⁵.

giurisdizionale effettiva di cui agli artt. 46, par. 3, della direttiva procedure e 47 della Carta.

⁷¹ Sull'utilizzo dell'espressione non applicazione piuttosto che disapplicazione, cfr. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015, p. 139.

⁷² Si v. per tutte, Corte giust. (Grande sezione), 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Popławski II*, ECLI:EU:C:2019:530, punto 58.

⁷³ Corte Giust. (Grande sezione), 4 dicembre 2018, causa C-378/17, *The Minister for Justice and Equality e Commissioner of the Garda Síochána*, ECLI:EU:C:2018:979, punto 36 (corsivi aggiunti).

⁷⁴ Corte Giust. (Grande sezione), 8 settembre 2010, causa C-409/06, *Winner Wetten*, ECLI:EU:C:2010:503, punto 61.

⁷⁵ Corte Giust., 26 settembre 2024, causa C-792/22, *Energotehnica*, ECLI:EU:C:2024:788.

La disapplicazione presuppone tuttavia che la norma di diritto dell'Unione rispetto alla quale sussiste il contrasto sia direttamente applicabile o dotata di effetto diretto⁷⁶. Con riferimento alla seconda ipotesi, è in particolare necessario che la disposizione, pur non essendo contenuta in una fonte dotata del carattere della diretta applicabilità, sia formulata in modo chiaro, preciso e incondizionato, consentendo così di individuare un diritto direttamente invocabile dal singolo⁷⁷. Come noto, con riferimento alle direttive, la natura incondizionata della disposizione presuppone che il termine per il recepimento sia scaduto e che lo Stato membro non l'abbia trasposta nell'ordinamento interno o che abbia proceduto a una errata trasposizione.

Ci si deve quindi chiedere se l'art. 37, par. 1, in combinato disposto con l'allegato I della direttiva procedure⁷⁸, sia idoneo a produrre effetti diretti⁷⁹. Talune difficoltà potrebbero nascere dalla circostanza che, come si evince dalla formulazione della disposizione, questa lascia un margine di discrezionalità in capo agli Stati membri quanto all'utilizzo dell'istituto dei paesi di origine sicuri e all'individuazione di questi ultimi. È tuttavia necessario sgombrare il campo da ogni dubbio circa il fatto che tale circostanza non è di per sé sufficiente a far venire meno la natura incondizionata della disposizione quale elemento che, unitamente a quelli della chiarezza e della precisione, devono caratterizzarla affinché essa sia dotata di effetto diretto.

Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, il margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri dalla disposizione di una direttiva circa le sue modalità di attuazione non ne compromette la natura incondizionata, qualora questa ponga in capo ad essi «in termini inequivocabili, un obbligo di risultato preciso e assolutamente incondizionato riguardo

⁷⁶ Al riguardo, si v. ancora sentenza *Popławski II*, cit., punto 62; circa il rapporto tra disapplicazione ed effetto diretto e le oscillazioni giurisprudenziali al riguardo, cfr. 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. 51 ss.; in generale sul tema dell'effetto diretto, si v. *ex multis* D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018; ID., *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione oggi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, p. 1 ss.

⁷⁷ Circa il test da effettuarsi al riguardo, v. D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione oggi*, op. cit., spec. p. 6 ss.

⁷⁸ Direttiva procedure, art. 37, par. 1: «Gli Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre una normativa che consenta, a norma dell'allegato I, di designare a livello nazionale paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale».

⁷⁹ Si esprime a favore dell'effetto diretto di tale disposizione, 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*, op. cit., spec. p. 170 ss.

all'applicazione della norma da essa enunciata»⁸⁰. In altre parole, l'aspetto dirimente non è l'esistenza di un margine di discrezionalità, ma piuttosto la circostanza che la disposizione di diritto UE definisca, in modo inequivocabile, un limite all'esercizio della suddetta discrezionalità. Ora, nonostante i margini di discrezionalità che l'art. 37, par. 1, della direttiva procedure lascia in capo agli Stati membri in relazione agli aspetti sopra citati, esso definisce un obbligo di risultato assolutamente preciso e incondizionato poiché l'applicazione della disposizione è subordinata al rispetto delle condizioni sostanziali chiaramente e precisamente definite dall'allegato I e, alla luce di quanto precisato nella sentenza *CV*, alla mancata previsione di esclusioni territoriali e/o – come si argomenterà *infra* – soggettive.

Pertanto, come ulteriormente precisato dalla Corte nella sentenza *NE*, la previsione di un margine di discrezionalità non esclude l'esperibilità di un sindacato giurisdizionale volto ad accertare se lo Stato membro «abbia ecceduto i limiti fissati a tale margine di discrezionalità»⁸¹. In linea con tale orientamento, rispondendo alla terza questione pregiudiziale la Corte ha chiarito che il margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri con riferimento all'individuazione dei paesi di origine sicuri deve poter essere oggetto di un controllo giurisdizionale volto ad accertare il rispetto delle condizioni sostanziali di cui all'allegato I che vengono proprio a configurarsi quali limiti alla suddetta discrezionalità⁸².

Alla luce di tali considerazioni, si può affermare che dall'art. 37, par. 1, in combinato con l'allegato I della direttiva procedure, scaturisce una posizione giuridica soggettiva direttamente invocabile davanti agli organi nazionali. Essa è ravvisabile nel *diritto* del richiedente, il cui paese di origine è qualificato come sicuro in contrasto con i criteri di sicurezza previsti dal diritto UE, a che la sua domanda di protezione sia esaminata secondo la procedura ordinaria e, quindi, a non subire quelle compressioni derivanti dall'applicazione della procedura derogatoria connessa all'istituto del paese sicuro.

8. La problematica delle esclusioni soggettive e una ulteriore (teorica) ipotesi di contrasto

Occorre ora riflettere su un secondo scenario di contrasto tra la normativa italiana e il diritto dell'UE, lasciato aperto dalla decretazione d'ur-

⁸⁰ Da ultimo v. Corte giust., 20 aprile 2023, causa C-348/22, *AGCM c. Comune di Ginosa*, ECLI:EU:C:2023:301, punto 64.

⁸¹ Corte giust., 8 marzo 2022, causa C-205/20, *NE*, ECLI: EU:C:2022:168, punto 28.

⁸² *Ibi*, punto 96.

genza, e costituito dalla possibilità di qualificare un paese terzo come sicuro introducendo delle *eccezioni soggettive*. Come già richiamato, infatti, l'art. 2 bis, comma 2, d. lgs. 25/2008 – anche nell'assetto post-D.L. 158/2024 – mantiene il riferimento all'ammissibilità di esclusioni soggettive e, come già evidenziato, proprio questa previsione è richiamata da tutti i rinvii sollevati dai Tribunali italiani all'indomani della modifica normativa.

Al riguardo si ritiene che, nonostante nella sentenza *CV*, la Grande sezione si sia chiaramente pronunciata solo rispetto alle esclusioni territoriali, le argomentazioni che – sulla base dei criteri letterale, sistematico, teleologico e storico-evolutivo – hanno condotto ad escludere la compatibilità di queste ultime con l'attuale quadro giuridico, sorreggono la medesima conclusione anche per le esclusioni soggettive⁸³. Sul punto, ci si limita a richiamare quanto segue. *Primo*, quanto evidenziato dalla Corte con riferimento alla genesi della disposizione da cui emerge la volontà del legislatore di abrogare la facoltà degli Stati membri di prevedere eccezioni territoriali⁸⁴, è ravvisabile anche – e anzi, *a maggior ragione* – con riferimento a quelle soggettive⁸⁵. *Secondo*, l'introduzione di eccezioni soggettive sarebbe

⁸³ In tal senso in dottrina, C. FAVILLI, *Gli ostacoli all'accesso al diritto d'asilo e la nozione di Paese sicuro: prime prove di applicazione del Protocollo Italia-Albania*, in *Diario di Diritto pubblico*, 3 novembre 2024, reperibile *online*; M. BORRACCETTI, *Il trattenimento off-shore negato: prime note sull'ordinanza del Tribunale di Roma, con uno sguardo al futuro*, in *Eurojus*, 4 novembre 2024; 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*, *op. cit. Contra*, M. SAVINO, *op. cit.*

⁸⁴ L'art. 30 della prima direttiva procedure (Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in *GUUE L* 326, 13.12.2005, p. 13 ss.) riconosceva espressamente la facoltà degli Stati membri di qualificare come sicura anche solo una parte del territorio di un paese terzo, a condizione che per quella parte risultassero rispettate le condizioni previste dall'allegato II della direttiva che erano analoghe a quelle di cui all'allegato I della attuale direttiva procedure. La Grande sezione ha pertanto ritenuto che la mancata previsione, da parte dell'art. 37 della attuale direttiva procedure, della facoltà degli Stati membri di designare come sicura solo una parte del territorio sia da considerarsi espressione della volontà del legislatore di abrogare la suddetta facoltà. Come evidenziato dalla Corte, tale intenzione emerge, oltre che dalla proposta di direttiva presentata dalla Commissione, anche dalla spiegazione dettagliata di tale proposta presentata dalla Commissione al Consiglio, da cui si evince espressamente la volontà della Commissione di eliminare la facoltà per gli Stati membri di limitare la nozione di paese di origine sicuro solo a una parte di territorio (COM (2009) 554 definitivo Annex, 14959/09 ADD 1).

⁸⁵ Al riguardo, giova rimarcare che, come richiamato anche dall'avvocato generale Emiliou, nell'ambito della prima direttiva procedure, la disciplina relativa alle eccezioni territoriali e soggettive era differente. Unitamente alla facoltà, prevista dall'art. 30, par. 1, di mantenere o introdurre delle esclusioni territoriali, purché le parti di territorio qualificate come sicure fossero conformi ai requisiti previsti dall'allegato II della direttiva (v. nota precedente), l'art. 30, par. 3, conteneva una c.d. clausola di *standstill*, che riconosceva tra l'altro la facoltà degli Stati di *mantenere* la normativa nazionale preesistente

incompatibile con la previsione dell'allegato I della direttiva procedure secondo cui la qualificazione di paese terzo sicuro presuppone che in esso non ci siano «generalmente e costantemente» situazioni tali da fondare il riconoscimento della protezione internazionale⁸⁶. Si noti, al riguardo, che all'espressione «costantemente» corrispondono, rispettivamente, nelle versioni francese e inglese, le formule «*uniformément*» e «*consistently*» da cui, rispetto alla formulazione italiana, emerge maggiormente la necessità che la sicurezza deve risultare garantita in modo *uniforme* nel paese terzo e dunque, non solo in tutto il suo territorio ma anche nei confronti di tutti gli individui ivi presenti. *Infine*, appare, di per sé, dirimente l'argomentazione secondo cui, nel silenzio del legislatore, è necessario interpretare *restrittiva-*

che designasse un paese o parte di esso come sicuro per un *gruppo determinato di persone*, a condizione che fossero rispettate determinate condizioni di sicurezza; si trattava, in particolare, di condizioni diverse e meno garantiste rispetto a quelle dell'allegato II: esse richiedevano “solo” che non vi fosse un rischio di persecuzioni e tortura o altra forma di pena o trattamento disumano o degradante. Dalla spiegazione dettagliata della proposta di direttiva presentata dalla Commissione al Consiglio, richiamata nella sentenza *CV* solo con riferimento alle esclusioni territoriali (si v. anche qui la nota precedente), emerge con altrettanta chiarezza la volontà della Commissione di abrogare anche la suddetta clausola di *standstill* (cfr. COM (2009) 554 definitivo Annex, 14959/09 ADD 1, p. 15: «It is further proposed to delete the stand still clauses which allow Member States to derogate from the material requirements in respect with a country or part of a country and/or to apply the notion to a specified group in that country or in part of that country»). D'altra parte, da una lettura sistematica dei diversi paragrafi dell'art. 30 della precedente direttiva procedure si deduce che, nell'assetto normativo previgente, la facoltà degli Stati membri di introdurre esclusioni personali risultava già particolarmente circoscritta; ciò consente di concludere che la mancata previsione, nella attuale direttiva, della suddetta facoltà deve essere – a *maggior ragione* – interpretata come espressione della volontà del legislatore di abrogarla.

⁸⁶ Direttiva procedure, allegato I: «Un paese è considerato paese di origine sicuro se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Per effettuare tale valutazione si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui viene offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante: a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese ed il modo in cui sono applicate; b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e/o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e/o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, di detta Convenzione europea; c) il rispetto del principio di «non-refoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà».

mente l'ambito di applicazione di un regime procedurale, quale è quello applicabile alle domande di protezione dei richiedenti provenienti da paesi di origine sicuri, che ha carattere derogatorio.

Se questa analisi è corretta, deve essere esclusa la compatibilità con il diritto UE di *qualsiasi* eccezione soggettiva, anche qualora essa risulti – per ipotesi – circoscritta a una sola categoria di persona e/o quest'ultima sia chiaramente identificabile ed è, per questo, prospettabile che la Corte si pronunci sui rinvii fiorentini richiamando l'argomentazione svolta nella sentenza CV con riferimento alle eccezioni territoriali.

Sotto il profilo normativo, la previsione da parte dell'art. 2 bis, comma 2 d. lgs. 25/2008, anche nell'assetto post-D.L. 158/2024, dell'ammissibilità di esclusioni soggettive rappresenta un'ipotesi di contrasto con il diritto dell'Unione. Si tratta di un paradigmatico caso di inesatta trasposizione dell'art. 37, par. 1, della direttiva procedure in combinato disposto con l'allegato I, *come interpretata e precisata* dalla Grande sezione nella sentenza CV⁸⁷. A questo proposito, è necessario rimarcare che, come autorevolmente rilevato, il vincolo derivante da una sentenza della Corte di Giustizia resa in via pregiudiziale riguarda non solo il dispositivo, ma anche la sua *ratio decidendi*⁸⁸.

Per le ragioni esposte nel paragrafo precedente, si ritiene che anche questo secondo scenario di contrasto potrebbe essere risolto attraverso lo strumento della non applicazione della normativa nazionale nella parte in cui, in relazione ad uno dei paesi designati come sicuri, l'art. 2 bis, comma 1, d. lgs. 25/2008 preveda, per ipotesi, delle esclusioni relative a una o più categorie di persone. L'uso del condizionale è d'obbligo in ragione del fatto che, allo stadio attuale, si tratta di uno scenario meramente teorico.

⁸⁷ Circa il vincolo derivante dalle sentenze rese dalla Corte di Giustizia in seguito a un rinvio pregiudiziale interpretativo, cfr. in R. ADAM, *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2023, p. 1 ss., spec. p. 24 ss.; E. CIMIOTTA, *L'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Torino, 2023, spec. p. 57 ss.; F. CROCI, *Considerazioni in tema di "attuazione" (?), efficacia ed effettività delle sentenze pregiudiziali interpretative della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 2024, p. 130 ss., spec. p. 155.

⁸⁸ In tal senso, v. le conclusioni dell'avvocato generale Warner, 20 settembre 1977, causa 112/76, *Manzoni*, ECLI:EU:C:1977:133, p. 1663: «Intendo dire che tutti i giudici della Comunità, ad eccezione della Corte di giustizia, sono vincolati dalla *ratio decidendi* delle sentenze della Corte stessa (preferisco parlare di *ratio decidendi* piuttosto che del dispositivo della sentenza, perché si deve tener conto di casi ai quali si applicano, a prima vista, i principi affermati nel dispositivo, ma che in realtà si discostano dalla fattispecie per la quale detti principi sono stati enunciati)»; nello stesso senso in dottrina, M. BROBERG, N. FENGER, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford, 2021, p. 408: «The general effect of preliminary rulings means that all national courts are obliged to apply not only the *operative part* of a preliminary ruling but also its *ratio* when interpreting EU law» (corsivi aggiunti).

Come già richiamato⁸⁹, a fronte della ammissibilità di eccezioni soggettive, sancita dall'art. 2 bis, comma 2, d. lgs. 25/2008, il nuovo elenco di paesi sicuri introdotto dal D.L. non ha invece previsto alcuna esclusione soggettiva in relazione ai paesi elencati. In ragione del fatto che, ai sensi della nuova normativa, la designazione deve avvenire con un atto avente forza di legge, si ritiene che le eccezioni soggettive tuttora previste nelle schede paese che, nell'assetto precedente integravano il decreto ministeriale, non siano qualificabili come esclusioni *ex lege*. Pertanto, allo stadio attuale, la possibilità di introdurre le suddette eccezioni è prevista dalla normativa italiana in via *meramente teorica*.

Riguardo alle eccezioni attualmente previste dalle schede paese, è condivisibile la già richiamata interpretazione della giurisprudenza di merito secondo cui, dopo il D.L., esse sono da considerarsi «fonti informative qualificate»⁹⁰ che, pertanto, mantengono una rilevanza imprescindibile ai fini della valutazione che il giudice è chiamato a svolgere per accertare l'*effettiva* sicurezza del paese designato come sicuro e, dunque, la conformità della sua designazione ai criteri previsti dalla direttiva procedure. È, infatti, evidente che la previsione di esclusioni soggettive costituisce un elemento estremamente rilevante (*rectius*: dirimente) al fine di concludere che nel paese terzo non è garantita, in modo generale e uniforme, protezione nei confronti dei rischi di persecuzione e di tortura o trattamenti disumani o degradanti. Ne consegue che, nell'assetto attuale, qualora in relazione a un paese qualificato come sicuro le schede paese prevedano delle eccezioni soggettive, il contrasto tra l'ordinamento nazionale e il diritto dell'Unione non deriverà dalla previsione *ex lege* della suddetta esclusione, bensì dalla mancata rispondenza della situazione di fatto esistente nel paese rispetto alle condizioni di sicurezza definite dalla direttiva procedure⁹¹. In altre parole, l'esclusione soggettiva introdotta dalla scheda paese non determinerà di, per sé, il conflitto normativo, ma assumerà valore “esclusivamente” nell'ambito della valutazione che condurrà il giudice a ravvisare un contrasto tra la situazione *de facto* esistente nel paese terzo e i requisiti di sicurezza previsti dal diritto UE: una situazione quest'ultima riconducibile, pertanto, al primo scenario di contrasto sopra prospettato (par. 7).

8.1. La praticabilità della disapplicazione in presenza di divergenze interpretative circa la questione delle esclusioni soggettive

⁸⁹ V. *supra*, par. 5.

⁹⁰ In tal senso, si vedano le ordinanze di rinvio dei Tribunali di Bologna e Palermo e Tribunale di Catania, decreto 4.11.2024, cit.

⁹¹ In tal senso, Tribunale di Catania, decreto 4.11.2024, cit., p. 9.

Come già richiamato in relazione ai rinvii sollevati dai Tribunali italiani, il D.L. 158/2024 si fonda su una lettura della sentenza *CV* antitetica a quella elaborata dalla giurisprudenza di merito con riguardo alla compatibilità delle esclusioni soggettive con il diritto dell'Unione. Si rende, pertanto, necessario svolgere qualche breve considerazione volta a precisare che la divergenza interpretativa sorta al riguardo non è, di per sé, tale da precludere il ricorso allo strumento della disapplicazione.

A tale proposito, alcuni preziosi spunti promanano dalla giurisprudenza con cui la Corte di Giustizia a partire dalla celebre sentenza *CILFIT*⁹² ha individuato, tra le eccezioni all'obbligo del *giudice di ultima istanza* di sollevare un rinvio ai sensi dell'art. 267 TFUE, l'ipotesi del c.d. atto chiaro, cioè di quell'atto la cui corretta «applicazione può imporsi con tale evidenza da non lasciar adito ad *alcun ragionevole dubbio* sulla soluzione da dare alla questione sollevata»⁹³. Questo criterio, certamente di non facile applicazione pratica⁹⁴, è stato oggetto di alcune importanti precisazioni fin dalla sentenza *CILFIT* e, in modo ancor più pregnante, nella giurisprudenza successiva.

Limitandosi agli aspetti maggiormente significativi per le questioni qui emerse, giova rimarcare che la Corte ha, innanzitutto, precisato che l'assenza di ogni ragionevole dubbio va valutata tenendo conto, tra l'altro, della circostanza che «ciascuna disposizione di diritto dell'Unione, deve essere collocata nel suo contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni di tale diritto, delle sue finalità e dello stadio della sua evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione in parola»⁹⁵.

⁹² Corte giust., 6 ottobre 1982, causa 283/81, *CILFIT c. Ministero della Sanità*, ECLI:EU:C:1982:335, punto 22.

⁹³ *Ibi*; nello stesso senso, da ultimo, Corte giust. (Grande sezione), 15 ottobre 2024, causa C-144/23, *Kubera*, ECLI:EU:C:2024:881, punto 36.

⁹⁴ Si v. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova: CEDAM, 2008, p. 333; l'A. definisce le condizioni relative all'atto chiaro «diaboliche».

⁹⁵ Corte giust., sentenza *CILFIT*, cit., punto 20. Giova rimarcare che nella successiva sentenza *Association France Nature Environnement* (28 luglio 2016, causa C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603), la Corte ha applicato tali criteri a «ciascuna disposizione di diritto dell'Unione, inclusa la giurisprudenza della Corte nel settore considerato» (punto 49, corsivo aggiunto); come è stato osservato in dottrina, l'irrigidimento dei criteri cui la Corte pare essere pervenuta in tale occasione risulta motivata dalla peculiarità della questione oggetto della pronuncia, attinente alla «facoltà eccezionale» per il giudice nazionale di limitare nel tempo alcuni effetti di una dichiarazione di illegittimità relativa a una disposizione di diritto interno adottata in violazione degli obblighi derivanti da una direttiva, con evidenti conseguenze sulla «osservanza del principio del primato del diritto dell'Unione» (punto 52); alla luce di ciò, la Corte ha ritenuto che la presenza di una sola decisione della Corte al riguardo non potesse considerarsi sufficiente. Se ne deduce, *a contrario*, che in assenza di situazioni eccezionali, anche un solo precedente della Corte sia sufficiente a ritenere la disposizione chiara; in tal senso, evidenziando la specificità della questione oggetto della sentenza *Association France Nature Environnement*, v. F. PANI, *L'obbligo (flessibile) di rinvio*

Si tratta dei tradizionali criteri di interpretazione del diritto UE che, come già osservato, se applicati all'art. 37, par. 1 e all'allegato I della direttiva procedure, conducono a svolgere un percorso argomentativo analogo a quello seguito dalla Grande sezione con riferimento alle eccezioni territoriali e a concludere nel senso dell'esistenza di una preclusione anche di quelle soggettive.

Venendo poi alla specifica questione delle divergenze interpretative, la Corte ha precisato che la circostanza che una diversa autorità dello Stato, nella specie un'autorità amministrativa, abbia dato alla disposizione in questione un'interpretazione diversa da quella che il giudice ritiene di dover accogliere, pur dovendo «incoraggiare tale giudice ad essere particolarmente attento nella sua valutazione relativa ad un'eventuale assenza di ragionevole dubbio», non è di per sé sufficiente a ritenere esistente il suddetto dubbio⁹⁶.

Muovendosi invece sul fronte delle divergenze giurisprudenziali, come chiarito nella sentenza *X e van Dijk*, la circostanza che in relazione alla disposizione da interpretare penda un rinvio sollevato da un giudice di grado inferiore non è di per sé tale da impedire al giudice di ultima istanza del medesimo Stato membro di ritenere chiara la disposizione *de qua*; a tale giudice non è, quindi, preclusa la possibilità di definire la controversia principale anche nelle more della pronuncia della Corte⁹⁷. Tale aspetto è stato ulteriormente precisato e sviluppato nella ben più recente pronuncia *Consorzio Italian Management* in cui la Corte ha chiarito che, se da un lato, «l'esistenza di orientamenti giurisprudenziali divergenti [...] portata a conoscenza del giudice nazionale di ultima istanza» deve comportare una maggiore soglia di attenzione circa la valutazione concernente l'esistenza di un ragionevole dubbio⁹⁸, tale ipotesi non può, d'altra parte, dirsi esistente in ragione della mera possibilità di effettuare diverse letture di una disposizione di diritto dell'Unione⁹⁹. Peraltro, come è stato acutamente osservato,

pregiudiziale e i possibili fattori di un suo irrigidimento. Riflessioni in margine alla sentenza Association France Nature Environnement, in *European Papers*, 2017, p. 383 ss., spec. p. 387.

⁹⁶ Corte giust., 15 settembre 2005, causa C-495/03, *Intermodal Transports BV*, ECLI:EU:C:2005:552, punto 34.

⁹⁷ Corte giust., 9 settembre 2015, cause riunite C-72 e C-197/14, *X e van Dijk*, ECLI:EU:C:2015:564; sulla soluzione accolta dalla Corte, si v. le notazioni parzialmente critiche di F. CROCI, *Nuove riflessioni sull'obbligo di rinvio pregiudiziale interpretativo alla luce delle sentenze Ferreira da Silva e X*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 427 ss.

⁹⁸ Corte giust., (Grande sezione), 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, ECLI:EU:C:2021:799, punto 49.

⁹⁹ *Ibi*, punto 48. Come evidenziato da alcuni Autori, tali precisazioni appaiono mosse dalla finalità di circoscrivere l'obbligo di rinvio del giudice di ultima istanza; cfr. *ex multis*, L. DANIELE, *Si può "migliorare" CILFIT? Sulla sentenza Consorzio Italian Management*, in *Eurojus*, 2022, p. 1 ss., spec. p. 7; L. S. ROSSI, *"Un dialogo da giudice a giudice". Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in

in *Consorzio Italian Management* si assiste a una riformulazione del criterio dell'assenza di ragionevole dubbio, riferendolo non più – come era nella sentenza *CILFIT* – all'*applicazione* del diritto UE, bensì alla sua *interpretazione*¹⁰⁰. Per quanto il confine tra applicazione e interpretazione non sia netto, lo spostamento di *focus* dalla prima alla seconda tende a «oggettivare» la valutazione relativa all'obbligo di rinvio¹⁰¹, incentrandola sulla presenza di una oggettiva difficoltà di *interpretazione* del diritto UE e non di una “mera” complessità circa l'*applicazione* di quest'ultimo allo specifico caso di specie portato all'attenzione del giudice nazionale¹⁰². Un mutamento di prospettiva che, pur certamente comportando una ulteriore responsabilizzazione dei giudici nazionali di ultima istanza è, d'altra parte, rispondente al riparto di competenze tra la Corte di Giustizia e le giurisdizioni nazionali cui spettano, rispettivamente, l'interpretazione e l'applicazione del diritto UE¹⁰³.

La giurisprudenza qui richiamata consente di affermare che neppure la presenza di divergenze interpretative, in particolare di ordine giurisprudenziale, all'interno di un ordinamento è tale da escludere la presenza di quella eccezione che libera *finanche* il giudice di ultima istanza dall'obbligo di sollevare il rinvio, ferma sempre restando la sua facoltà di adire la Corte qualora questi lo ritenga *opportuno*¹⁰⁴. Se ne deduce che, *a maggior ragione* per il giudice non di ultima istanza, le suddette divergenze interpretative non costituiscono, di per sé, un ostacolo alla strada della disapplicazione.

9. In conclusione: la forza (e la debolezza) della disapplicazione quale strumento di tutela immediata compatibile con (ma non suppletivo del)le prerogative del legislatore nazionale

L'analisi svolta partendo dalla sentenza *CV* ha permesso di evidenziare due ipotesi di contrasto tra l'ordinamento italiano come ridisegnato

Quaderni AISDUE, 2022, p. 50 ss., spec. p. 53.

¹⁰⁰ Corte giust., (Grande sezione), sentenza *Consorzio Italian Management*, cit., punto 39.

¹⁰¹ S. BARBIERI, *op. cit.*, pp. 120-121.

¹⁰² Di tale cambio di paradigma si trova traccia nelle conclusioni dell'avvocato generale Bobek, 15 aprile 2021, ECLI:EU:C:2021:291, punto 4: «La logica e il nucleo dell'obbligo di rinvio pregiudiziale e delle sue eccezioni dovrebbero passare dalla mancanza di ogni ragionevole dubbio quanto alla corretta *applicazione* del diritto dell'Unione nel *singolo* caso di specie, dimostrato dall'esistenza di un dubbio giurisdizionale *soggettivo*, ad un imperativo più *oggettivo* di garanzia di un'*interpretazione* uniforme del diritto dell'Unione in tutta l'Unione europea» (corsivi nell'originale).

¹⁰³ Circa tale distinzione, v. L. S. ROSSI, *op. cit.*, spec. p. 53 ss.

¹⁰⁴ Corte giust., sentenza *CILFIT*, cit., punto 15: i giudici nazionali «conservano integralmente la propria libertà di valutare se adire la Corte qualora lo ritengano *opportuno*» (corsivo aggiunto).

dal D.L. 158/2024 e il diritto dell'Unione in materia di paesi di origine sicuri. La prima attiene alla situazione in cui il paese terzo qualificato come sicuro non risponda – o non risponda *più* – ai requisiti di sicurezza di cui all'allegato I della direttiva procedure e si caratterizzi come *de facto* insicuro. L'altra, allo stadio attuale ancora teorica, è relativa al caso in cui siano previste *ex lege* delle esclusioni soggettive.

Secondo la tesi qui proposta, in entrambi gli scenari di conflitto il giudice nazionale ben potrebbe procedere alla *parziale disapplicazione* della normativa italiana in contrasto con quella dell'Unione, nel caso di specie dell'art. 2 bis del d.lgs. 25/2008 nella parte in cui elenca tra i paesi sicuri quello *de qua*¹⁰⁵. Come dimostrato, in ambedue le ipotesi, la disapplicazione si fonda (o fonderebbe) sull'effetto diretto dell'art. 37, par. 1, in combinato disposto con l'allegato I della direttiva procedure. Quest'ultima costituisce quindi la disposizione rispetto alla quale la normativa nazionale si pone in contrasto e i cui effetti diretti rendono possibile procedere alla disapplicazione.

L'effetto diretto dell'art. 37, par. 1, della direttiva va tenuto distinto da quello del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, di cui agli articoli 47 della Carta e 46, par. 3, della direttiva procedure che, *invece*, costituisce il presupposto e, in particolare il «titolo di competenza»¹⁰⁶, per l'esercizio del sindacato giurisdizionale volto a valutare, anche d'ufficio, se il paese qualificato come sicuro risponda (e *continui a rispondere*, nonostante i cambiamenti in esso eventualmente sopravvenuti) ai requisiti cui il diritto dell'Unione subordina tale designazione. Certamente, il sindacato del giudice e la disapplicazione risultano strettamente connessi e, in particolare il primo costituisce il *prius* logico e giuridico della seconda; tuttavia, le due «operazioni» si fondano su due disposizioni differenti – per quanto, ovviamente, entrambe dotate di effetto diretto.

Prima di concludere, si impongono alcune considerazioni conclusive circa il «ruolo» della disapplicazione quale strumento di risoluzione delle antinomie tra diritto dell'Unione e diritto nazionale.

Innanzitutto, è bene ribadire che la percorribilità della disapplicazione da parte del giudice, in particolare *di ultima istanza*, presuppone «solo» che il rinvio non risponda ad un obbligo. Ciò, tuttavia, non toglie

¹⁰⁵ Benché, in seguito all'avvento del D.L. 158/2024 non residui più alcuno spazio per la disapplicazione nazionale dell'atto amministrativo, fin dalla pronuncia della Grande sezione e in permanente vigenza del decreto ministeriale la disapplicazione ai sensi del diritto dell'Unione era da considerarsi, in forza del principio del primato, logicamente precedente rispetto a quella nazionale; l'ordine logico tra disapplicazione ai sensi del diritto UE e disapplicazione nazionale, dopo la sentenza *CV* e prima dell'entrata in vigore del D.L., è ben delineato in Tribunale di Catania, decreto 17.10.2024, cit.

¹⁰⁶ Corte giust. (Grande sezione), sentenza *FMS*, cit., punto 145, v. *supra*, par. 6.

che il giudice mantenga «integralmente la propria libertà di valutare se adire la Corte qualora lo ritenga opportuno»¹⁰⁷. È quindi ben possibile, come si evince anche da alcuni passaggi delle ordinanze con cui i Tribunali italiani hanno sollevato i più recenti rinvii in materia, che il rinvio, pur non essendo necessario, paia *opportuno* al giudice nazionale¹⁰⁸.

Infine, è bene riflettere sulla natura dell'istituto della disapplicazione, quale “creatura” forte e, al tempo stesso, debole. Da un lato, essa è uno strumento “travolgente” e «invasivo»¹⁰⁹ nella misura in cui, nonostante l'inadempimento del legislatore nazionale, consente di assicurare tutela immediata alle posizioni giuridiche soggettive riconosciute dal diritto dell'Unione, permettendo agli organi giurisdizionali (ma anche amministrativi) di giungere finanche a «una riscrittura pretoria della disposizione»¹¹⁰. D'altra parte, la disapplicazione ha effetti circoscritti al caso di specie e, come emerge da una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, va ben distinta dal fenomeno dell'abrogazione¹¹¹.

¹⁰⁷ Corte giust., sentenza *CILFIT*, punto 15 (corsivo aggiunto).

¹⁰⁸ La problematicità di un rinvio non obbligatorio ma opportuno è affrontata al riguardo da C. FAVILLI, *Gli ostacoli all'accesso al diritto d'asilo e la nozione di Paese sicuro*, op. cit.; in generale sul tema, L. S. ROSSI, op. cit., spec. pp. 58-59.

¹⁰⁹ L'espressione si trova nelle conclusioni dell'avvocato generale Tizzano, 30 giugno 2005, causa C-144/04, *Mangold*, ECLI:EU:C:2005:420, p. 117.

¹¹⁰ L'espressione si rinviene nelle conclusioni dell'avvocato generale Bobek, 25 luglio 2018, causa C-193/17, *Cresco Investigation GmbH*, ECLI:EU:C:2018:614, punto 163; in questo senso, a proposito di quanto statuito dalla Corte in tale sentenza, v. L. CECCHETTI, *Gli strumenti del giudizio di eguaglianza della Corte di giustizia alla prova del divieto di discriminazione sulla base della religione: il caso Cresco Investigation*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 217 ss., spec. p. 149. La suddetta “riscrittura” non è certamente operazione scevra di criticità; a questo proposito, si v. la già citata sentenza *NE* relativa al requisito di proporzionalità delle sanzioni che gli Stati membri devono prevedere in caso di violazione delle disposizioni della direttiva 2014/67/UE in materia di distacco dei lavoratori (Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno, in *GUUE* L 159, 28.5.2014, p. 11 ss.); in tale sentenza la Corte, dopo aver riconosciuto l'effetto diretto del principio di proporzionalità, ha statuito l'obbligo di disapplicare, in modo chirurgico, la normativa nazionale in contrasto con tale principio, nella parte in cui consente di assicurare che la sanzione irrogata risulti proporzionata; i rischi di tale ipotesi di disapplicazione sono evidenziati da M. LANOTTE, *La proporzionalità della sanzione: un principio ritrovato? Note a margine della sentenza NE*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, p. 366, spec. p. 388 ss.

¹¹¹ Cfr. in questo senso Corte Cost., 8 giugno 1984, n. 170, *Granital*, ECLI:IT:COST:1984, Considerato in diritto, punto 5: «In ogni caso, il fenomeno in parola va distinto dall'abrogazione, o da alcun altro effetto estintivo o derogatorio, che investe le norme all'interno dello stesso ordinamento statale, e ad opera delle sue fonti. Del resto, la norma interna contraria al diritto comunitario non risulta [...] nemmeno

Questa sua duplice natura è peraltro ricollegabile al ruolo che essa assume nell'ordinamento dell'Unione. La disapplicazione si configura, infatti, come strumento di chiusura del sistema che consente al giudice, quale «giudice naturale del diritto dell'Unione»¹¹² che partecipa direttamente alla tutela delle posizioni giuridiche soggettive riconosciute in capo ai singoli¹¹³, di porre rimedio all'inadempimento del legislatore nazionale senza dover attendere una modifica legislativa o una pronuncia della Corte costituzionale¹¹⁴. Al tempo stesso, nell'ordinamento interno, la natura rimediale della

affetta da alcuna nullità, che possa essere accertata e dichiarata dal giudice ordinario. Il regolamento, occorre ricordare, è reso efficace in quanto e perché atto comunitario, e non può abrogare, modificare o derogare le confliggenti norme nazionali, né invalidarne le statuizioni»; si v. ancora Corte Cost., 11 luglio 1989, n. 389, *Provincia autonoma di Bolzano*, ECLI:IT:COST:1989:389, Considerato in diritto, punto 4: «poiché la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse e, pertanto, non può esser causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto, resta ferma l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie».

¹¹² G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, Napoli, 2021, p. 440.

¹¹³ Tra le altre v. Corte Giust. (Grande sezione), 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, punti 32 e 33: «L'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali. Pertanto, detti giudici adempiono, in collaborazione con la Corte, una funzione loro attribuita congiuntamente al fine di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati».

¹¹⁴ Il tema di un eventuale intervento anche della Corte costituzionale in ragione dei profili di incostituzionalità posti dall'istituto dei paesi di origine sicuri è discusso, in relazione ai rinvii sollevati dal Tribunale di Firenze nell'assetto precedente il D.L. (v. *supra* nota 45), da C. SICCARDI, *Paesi sicuri e categorie di persone "insicure": un binomio possibile? Il Tribunale di Firenze propone rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE. Commento a Trib. Firenze, Sez. specializzata protezione internazionale, ordinanze del 15 maggio 2024*, in *Giustizia insieme*, 10 settembre 2024, reperibile online. Più in generale, sul complesso tema della c.d. doppia pregiudizialità, cfr. *ex multis*, C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di Giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, p. 1 ss.; A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, p. 1 ss.; N. LAZZERINI, *Dual Preliminary Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court*, in *European Papers*, 2020, p. 1463 ss.; F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 729 ss.; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La doppia pregiudizialità*, in F. FERRARIO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, p. 294 ss.; A. RUGGIERI, *Il giudice e la "doppia pregiudizialità": istruzioni per l'uso*, in *Federalismi*, 2021, p. 211 ss.

disapplicazione non fa venire meno l'obbligo di assicurare la conformità dell'ordinamento ai vincoli derivanti dal diritto UE.

L'intervento di carattere generale sul piano interno non è necessario solo per ragioni di certezza del diritto e non risponde solo all'esigenza di tutelare le prerogative del legislatore. A questo riguardo si impone, infatti, un'ultima precisazione, tanto ovvia quanto doverosa. La disapplicazione rimane – e deve rimanere – uno strumento di chiusura del sistema, una «garanzia minima»¹¹⁵ a favore degli individui, destinata a operare nelle (e a rimediare alle) situazioni di patologia. Tale rimedio non ha una funzione suppletiva dell'intervento del legislatore: questi, infatti, ha l'*obbligo* di adeguare compiutamente e correttamente l'ordinamento nazionale al diritto dell'Unione, *come interpretato e precisato dalla Corte di Giustizia*. E tale obbligo permane *anche* laddove la strada della disapplicazione sia percorribile e venga effettivamente percorsa dagli organi giurisdizionali (e amministrativi) nazionali. Fino ad allora, perdurerà un inadempimento dello Stato membro¹¹⁶.

¹¹⁵ Corte giust., 6 maggio 1980, causa 102/79, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:1980:120, punto 12.

¹¹⁶ *Ibidem*: «Questa garanzia minima, che deriva dal carattere vincolante dell'obbligo imposto dalle direttive, ai sensi dell'art. 189, 3° comma [attuale art. 288, par. 3, TFUE], agli Stati membri, *non può servire a giustificare la mancata adozione in tempo utile*, da parte di questi, delle misure d'attuazione adeguate allo scopo di ciascuna direttiva» (corsivo aggiunto).

ABSTRACT

Con la sentenza *CV* (C-406/22) resa dalla Grande sezione il 4 ottobre 2024, la Corte di Giustizia ha, tra l'altro, riconosciuto la sindacabilità giurisdizionale dell'effettivo rispetto dei requisiti cui il diritto dell'Unione subordina la designazione di un paese terzo quale paese di origine sicuro. Dopo aver analizzato la pronuncia, il contributo ne evidenzia le principali ricadute per l'ordinamento italiano alla luce dei recenti sviluppi, giurisprudenziali e normativi, che hanno caratterizzato l'istituto in esame. In primo luogo, lo scritto individua i profili di contrasto tra la normativa italiana in materia, come modificata dal D.L. 158/2024, e il diritto dell'Unione, in particolare alla luce della sentenza *CV*. In secondo luogo, la riflessione mira a individuare una possibile strada per la soluzione di tali conflitti nella via della disapplicazione, quale strumento che, da un lato, non esclude quello del rinvio pregiudiziale e, dall'altro, non supplisce agli obblighi del legislatore in materia di corretta attuazione del diritto dell'Unione.

Par son arrêt du 4 octobre 2024, *CV* (C-406/22), la Grande Chambre de la Cour de justice a notamment reconnu la possibilité de contrôle juridictionnel du respect effectif des conditions auxquelles le droit de l'Union européenne subordonne la désignation d'un pays tiers en tant que pays d'origine sûr. Après avoir examiné la décision, l'article analyse ses principales répercussions sur l'ordre juridique italien à la lumière des développements récents, tant jurisprudentiels que législatifs. En premier lieu, l'article met en évidence les divergences entre la législation italienne pertinente, telle que modifiée par le D.L. 158/2024, et le droit de l'Union européenne, notamment, à la lumière de l'arrêt *CV*. En second lieu, l'analyse vise à identifier une possible solution de ces conflits par le biais de la non-application, en tant que mécanisme qui, d'une part, n'exclut pas la possibilité de renvoi préjudiciel et, d'autre part, ne remplace pas les obligations du législateur national concernant la correcte mise en œuvre du droit de l'UE.

With its judgment *CV* (C-406/22) delivered by the Grand Chamber on 4 October 2024, the Court of Justice ruled, *inter alia*, that the designation of a country as a safe country of origin must be judicially reviewed to assess its effective compliance with the requirements requested by EU law for such a designation. After analysing the ruling, this paper highlights its main implications for the Italian legal system in light of recent developments affecting the institution under examination. Firstly, the paper points out that the relevant Italian legislation, as amended by Decree-Law 158/2024, is partially incompatible with EU law,

particularly in light of the *CV* ruling. Secondly, the paper identifies a possible way to resolve such contrasts in the disapplication, as an instrument that, on the one hand, does not exclude the reference for a preliminary ruling and, on the other hand, does not replace the obligations of the national legislator regarding the proper implementation of EU law.