GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

IL TRATTAMENTO GIURIDICO DEI RICHIEDENTI ASILO IN ACQUE INTERNAZIONALI NELLA DIALETTICA TRA GIUDICI COMUNI, LEGISLATORE E GIURISPRUDENZA DELLE ALTE CORTI EUROPEE[*]

GIOVANNA FILIPPELLI[**]

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sentenza della Corte di Giustizia, Grande Sezione, del 4 ottobre 2024, causa C-406/22. – 3. Decreti del Tribunale ordinario di Roma, Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, del 18.10.24. – 4. Decreto legge n. 158/2024 del 23 ottobre 2024. – 5. Rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE. – 6. Sentenza del Tribunale ordinario di Bologna, Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, del 29.10.24. – 7. Il principio di primazia del diritto europeo. – 8. Le possibili soluzioni giurisprudenziali al caso *de quo agitur*– 8.1 Applicazione del Decreto legge n. 158/2024. – 8.2 Disapplicazione del Decreto legge n. 158/2024. – 8.3 Questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 10 co. 3 Cost. e/o per violazione dell'art. 77 Cost. – 8.4 Rimessione della questione alle alte Corti: rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia ex art. 267 TFUE e rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione ai sensi di quanto previsto dall'art. 363 *bis* c.p.c.

1. *Premessa*

La tematica circa il trattamento giuridico dei richiedenti asilo[1] in acque

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

[**] Dottoressa in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

[1] *Ex plurimis* cfr. M. BENVENUTI, *Asilo (diritto di) - II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, III, Roma, 2007, 4; B. P. BONETTI, *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche sugli* status *di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2008; B. NASCIMBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, in *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010, 320; C. FAVILLI (a cura di), *La protezione internazionale nell'ordinamento dell'Unione Europea,* in *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011, 143; R. FINOCCHI GHERSI, *Il diritto di asilo in Italia e in Europa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011,917 ss.; M. ASPRONE, *Il diritto d'asilo e lo* status *di rifugiato*, Roma, 2012, 40 ss.; G. PIZZOLANTE, *Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione Europea*, Bari, 2012, 122 ss.; G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione Europea*, in G. CAGGIANO, (a cura di), *I Percorsi Giuridici per l'integrazione Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, 365 ss.; M.

internazionali è tornata d'attualità[2] nella dialettica tra giudici nazionali[3], legislatore e giurisprudenza delle alti Corti europee[4], finendo per paventare la messa in discussione del principio di primazia del diritto europeo su quello nazionale.

A seguito di una doverosa analisi dei recenti interventi sul punto, con questo lavoro ci si è soffermati sull'esistenza di una discrasia tra quanto di recente asserito dal legislatore e quanto sostenuto da parte di alcuni giudici che, uniformandosi alla giurisprudenza costituzionale consolidata, hanno ritenuto vincolanti le sentenze interpretative della CGUE.

A tal uopo si è voluto analizzare le possibili soluzioni adottabili dalla giurisprudenza nazionale, anche al fine di cercare di fare chiarezza sul punto.

In nuce, si è giunti alla conclusione che i giudici si troveranno dinanzi all'alternativa tra applicare direttamente la legge nazionale o disapplicarla, dando seguito all'interpretazione della Corte di Giustizia e al principio di primazia del diritto europeo, oppure rimettersi alla Corte di Cassazione per la risoluzione della questione.

Non solo, oltre all'alternativa suddetta, che involge meramente il piano interno, ai giudici nazionali residua lo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, trattandosi di una questione che ha una rilevanza extra-nazionale.

ACIERNO, *Il diritto del cittadino straniero alla protezione internazionale*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, III ed., Santarcangelo di Romagna, 2018, 76; A. SCIURBA, *Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'* hotspot *alla decisione della Commissione territoriale,* in *Questione Giustizia*, 2/2018, 147, secondo cui "il diritto di asilo non è un'acquisizione completamente realizzata, né tanto meno definitiva, della civiltà giuridica europea"; C. FAVILLI, *Armonizzazione delle legislazioni nazionali e* standard *di tutela dei diritti fondamentali: il caso del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva in materia di asilo*, in AA.VV., *Temi e questioni di Diritto dell'Unione Europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, 695, secondo cui "il diritto alla tutela giurisdizionale, nel diritto degli stranieri, assume un ruolo essenziale perché il suo esito diventa la porta di accesso allo *status* di persona titolare di altri diritti nello Stato ospitante e può quindi risultarne condizionata la visibilità giuridica della persona straniera come titolare di diritti".

[2] Sul punto, Corte di Giustizia, Grande Sezione, del 4.10.24; Tribunale di Roma, Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione; Decreto legge n. 158/2024, che ha dato luogo ad una serie di provvedimenti giurisdizionali ad esso conseguenti e con esso contrastanti.

[3] Tra le altre si veda Cassazione, Sezione VI, ordinanza n. 4130/2011; Cassazione, Sezione VI, ordinanza n. 10686/2012; Cassazione, Sezione VI, ordinanza n. 563/2013; Cassazione, Sezione VI, ordinanza n. 12270/2013; Cassazione, Sezione VI, ordinanza n. 26887/2013; Cassazione, Sezione VI, sentenza n. 13081/2016; Cassazione, Sezione VI, ordinanza n. 30134/2017; Cassazione, Sezione VI, ordinanza n. 2682/2018.

[4] Sul punto si veda Corte di Giustizia UE (Grande Sezione), sentenza del 21 dicembre 2011, nei procedimenti riuniti N. S., C-411/10 e M.E., C-493/10; Corte di Giustizia sentenza del 28 giugno 2012, Melvin West, causa C-192/12 PPU, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, giugno 2012, paragrafo 62; Corte di Giustizia sentenza del 21 giugno 2012, Wolf Natur produkte GmbH, causa C-514/10, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, giugno 2012, paragrafo 25; Corte di Giustizia, sentenza del 30 maggio 2013, Jeremy F., causa C-168/13 PPU, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, maggio 2013, paragrafo 50; Corte di Giustizia, sentenza del 29 gennaio 2013, Radu, causa C-396/11, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, gennaio 2013, paragrafo 34; Corte di Giustizia sentenza del 14 novembre 2013, Marián Baláž, causa C-60/12, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, novembre 2013, paragrafo 30.

2. *Sentenza della Corte di Giustizia, Grande Sezione, del 4 ottobre 2024, causa C-406/22*

L'esame del cuore della vicenda *de qua* richiede di partire dall'esame della sentenza della Corte di Giustizia[5], la quale, a seguito di un rinvio pregiudiziale proposto dalla Corte Regionale di Brno in merito ad una domanda di protezione internazionale[6], ritenuta manifestatamente infondata in forza della nozione di Paese di origine sicuro[7], è intervenuta per dissipare dubbi relativi all'interpretazione della stessa.

A tal uopo, occorre richiamare i dentellati normativi che hanno *ab origine* individuato una definizione per siffatto concetto, per poi esaminare l'*iter* legislativo nazionale che ha inciso sullo stesso[8].

La Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante "procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale", ai sensi del combinato disposto dell'art. 37[9] e dell'allegato I[10] della

[5] Corte di Giustizia, Grande Sezione, sentenza del 4 ottobre 2024, CV, causa C-406/22; sul punto si veda M. COMETTI, *La sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024, causa C-406/22, secondo una prospettiva "interna" e di diritto dell'Unione Europea,* in *Giustizia insieme*, 2024.

[6] C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo,* in *Questione Giustizia,* 2/2018; M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Diritti, immigrazione e cittadinanza*, 1/2019; I. PAGNI, *La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto di protezione*, in *Questione Giustizia,* 2021; P. F. POMPEO, *Protezione internazionale e vittime di tratta. Valutazione di credibilità, dovere di cooperazione istruttoria e forme di protezione,* in *Questione Giustizia*, 2022.

[7] Sul punto si veda A. SCIURBA, cit., secondo il quale "l'istituto dei Paesi di origine sicuri può essere considerato come un'ulteriore materializzazione emblematica della relazione tra potere, conoscenza e tecnologia, che secondo Michel Foucault, opera per produrre specifici soggetti piuttosto che altri, nella materia *de qua*, immigrati irregolari piuttosto che rifugiati"; F. VENTURI, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di "Paesi di origine sicuri" ad opera della l. 132/2018 di conversione del c.d. Decreto Sicurezza,* in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2/2019; M. FLAMINI, *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte con d.l. 20/2023*, in *Questione Giustizia*, 2023, secondo cui "La nozione di Paese di origine sicura è antitetica rispetto alla disciplina sul diritto d'asilo: la prima, infatti, si riferisce ad una situazione oggettiva da valutare, *ex ante* ed in modo generalizzato, mentre il diritto di asilo si fonda su un esame specifico del caso individuale, all'interno del quale la sicurezza del Paese di provenienza del ricorrente viene considerata una circostanza da accertare *ex post*; C. TAGLIENTI, *Trattenimento migranti richiedenti protezione internazionale-procedura di frontiera-paesi di origine sicuri*, in *Giustiziaamministrativa.it,* 2023; M. GATTUSO, *Tre domande sui Paesi di origine sicuri,* in *Questione Giustizia,* 3/2023.

[8] Si veda sul punto F. VENTURI, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di "Paesi di origine sicuri" ad opera della l. 132/2018 di conversione del c.d. Decreto Sicurezza*, cit.

[9] L'art. 37 della Direttiva 2013/32/UE, rubricato "designazione nazionale dei paesi terzi quali Paesi di origine sicuri", dispone che "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. Gli Stati membri riesaminano periodicamente la situazione nei paesi terzi designati Paesi di origine sicuri conformemente al presente articolo. La valutazione volta ad accertare che un paese è un Paese di origine sicuro a norma del presente articolo si basa su una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni fornite da altri Stati membri, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti. Gli Stati membri notificano alla Commissione i paesi designati quali Paesi di origine sicuri a norma del presente articolo".

Direttiva medesima, ha per la prima volta individuato una definizione di Paese di origine sicuro, elevandola a criterio fondamentale per verificare la fondatezza di una domanda di protezione internazionale, nonché i criteri comuni per la designazione di Paesi terzi di origine sicuri.

Ne deriva che colui che proviene da un Paese definito da uno Stato membro quale Paese di origine sicuro non ha ragioni fondate per chiedere asilo in altro Stato membro; sussiste in questi casi una presunzione *iuris tantum* di manifesta infondatezza dell'eventuale richiesta di protezione internazionale[11].

Non solo, ove la domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino venga respinta sulla base dell'applicazione della definizione di Paese di origine sicuro, tale cittadino non può restare nel territorio dello Stato membro dell'UE nel quale è stata presentata la domanda di protezione internazionale nell'attesa di conoscere l'esito del suo ricorso contro la decisione di rigetto della domanda medesima.

Il diritto europeo, oltre ad aver disciplinato la nozione di Paese di origine sicuro, non ha, tuttavia, enucleato un elenco di Paesi che possano effettivamente qualificarsi come di origine sicuri; demandando a ciascuno Stato membro la possibilità di assolvere a siffatto compito.

Ebbene, l'Italia inizialmente, nel recepire la Direttiva 2013/32/UE con il d.lgs. 142/2015 non ha stilato una lista dei Paesi di origine sicuri[12].

---

[10] L'allegato I della Direttiva 2013/32/UE, rubricato "designazione dei Paesi di origine sicuri ai fini dell'art. 37, paragrafo 1", recita che "Un paese è considerato Paese di origine sicuro se, sulla base dello *status* giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della Direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. 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*"*. Quanto asserito dall'allegato I è ribadito anche nell'art. 61 del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, n. 2024/1348/UE, rubricato "concetto di Paese di origine sicuro", alla stregua del quale " Un paese terzo può essere designato Paese di origine sicuro a norma del presente Regolamento soltanto se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono persecuzioni quali definite all'articolo 9 del Regolamento 2024/1347/UE, né alcun rischio reale di danno grave quale definito all'articolo 15 di tale Regolamento".

[11] Si veda sul punto Tribunale ordinario di Firenze, Sezione specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, decreto del 20 settembre 2023, RG 9787/2023, secondo cui "La disciplina in esame -com'è noto- prevede che l'inserimento di un paese all'interno del suddetto Decreto crei una presunzione di sicurezza del paese in relazione alla domanda del richiedente asilo il quale, per vincere tale presunzione, deve, a norma del comma 5 del medesimo articolo 2 *bis* - tanto in fase amministrativa quanto poi in quella giudiziale – invocare "gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova".

[12] Si veda sul punto Tribunale ordinario di Firenze, Sezione specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, decreto del 20 settembre 2023, cit.

Il legislatore vi ha provveduto successivamente con l'art. 7 *bis*[13] del d.l. n. 113/2018 (c.d. Decreto sicurezza), adeguandosi in tal modo a prassi già ampiamente diffuse e formalizzate nel diritto europeo.

Pertanto, è stato inserito nel d.lgs. n. 25/2008[14] l'art. 2 *bis*[15], rubricato "Paesi di origine sicuri", alla stregua del quale "con decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, è adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri".

Orbene, l'inserimento di uno Stato nella lista dei Paesi di origine sicuri comporta due conseguenze.

In primis è disposta l'applicazione di un regime procedurale[16] differenziato rispetto a quello ordinario. Invero, si ha un'abbreviazione dei tempi della procedura di esame della richiesta ai sensi di quanto disposto dall'art. 28 e 28 *bis* d.lgs. n. 25/2008, in quanto l'esame diviene prioritario ed accelerato; inoltre, viene meno l'efficacia sospensiva dell'impugnazione giudiziale del provvedimento di diniego della Commissione territoriale ai sensi di quanto previsto dall'art. 35 *bis* del d.lgs. cit., che rinvia all'art. 28 *bis* dello stesso.

---

[13] Art. 7 bis d.l. n. 113/2018, introdotto in sede di conversione dall'art. 1 della L. 1 dicembre 2018, n. 132.

[14] Il d.lgs. n. 25/2008 è atto di recepimento dell'antecedente 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".

[15] L'art. 2 *bis* del d.lgs. n. 25/2008 prevedeva che "Con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, è adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri sulla base dei criteri di cui al comma 2. L'elenco dei Paesi di origine sicuri è aggiornato periodicamente ed è notificato alla Commissione europea. Uno Stato non appartenente all'Unione Europea può essere considerato Paese di origine sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione quali definiti dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone. Ai fini della valutazione di cui al comma 2 si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui è 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 del 4 novembre 1950, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, aperto alla firma il 19 dicembre 1966, ratificato ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881, e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 10 dicembre 1984, in particolare dei diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della predetta Convenzione europea; c) il rispetto del principio di cui all'articolo 33 della Convenzione di Ginevra; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà. La valutazione volta ad accertare che uno Stato non appartenente all'Unione Europea è un Paese di origine sicuro si basa sulle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, che si avvale anche delle notizie elaborate dal centro di documentazione di cui all'articolo 5, comma 1, nonché su altre fonti di informazione, comprese in particolare quelle fornite da altri Stati membri dell'Unione Europea, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti. Un Paese designato di origine sicuro ai sensi del presente articolo può essere considerato Paese di origine sicuro per il richiedente solo se questi ha la cittadinanza di quel Paese o è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel Paese e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova".

[16] A. BRAMBILLA, *Le nuove procedure accelerate di frontiera. Quali prospettive in un'ottica del genere?*, in *Questione Giustizia*, 3/2023.

In secondo luogo si ha un'inversione dell'onere della prova, in quanto spetta al richiedente la protezione internazionale l'onere di dimostrare la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato *ex ante* come tale in relazione alla sua situazione particolare[17].

Ebbene, il decreto interministeriale richiamato dal primo comma dell'art. 2 *bis* è stato adottato dal Ministro degli Affari Esterni e della Cooperazione Internazionale, di concerto con il Ministero dell'Interno e con il Ministero della Giustizia il 4 ottobre 2019. In particolare, l'art. 1, comma 1, conteneva la lista dei Paesi in quel momento considerati di origine sicuri[18].

Con decreto del 17 marzo 2023 la suddetta lista è stata modificata[19] e da ultimo, con decreto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con il Ministero dell'Interno e con il Ministero della Giustizia, adottato il 7 maggio 2024, l'elenco suddetto è stato ulteriormente aggiornato[20].

Fatte tali doverose premesse, occorre soffermarsi sulla decisione della Corte di Giustizia, la quale è intervenuta, tra l'altro, proprio sulla nozione di Paese di origine sicuro, chiarendo l'interpretazione dell'art. 37 della Direttiva 2013/32/UE, che rinvia all'allegato I[21], il quale fa riferimento alla stessa.

Pertanto, appare necessario ricapitolare brevemente i fatti che hanno indotto la Corte Regionale di Brno a fare rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE alla Corte di Giustizia[22].

Nel febbraio del 2022 un cittadino moldavo presentava domanda di protezione internazionale[23] alla Repubblica Ceca, in quanto era stato testimone in Moldavia di un

---

[17] Sul punto si veda il co. 2 *bis* dell'art. 9 del d.lgs. n. 25/2008 che dispone che "La decisione con cui è rigettata la domanda presentata dal richiedente di cui all'articolo 2 *bis*, comma 5, è motivata dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso". A tal uopo si fa riferimento alla sua storia individuale nonché a fattori di inclusione astrattamente idonei ad integrare uno dei requisiti per la protezione internazionale (es. il proprio orientamento omosessuale o la propria condizione di donna fuggita dal paese d'origine perché costretta ad un matrimonio forzato), a prescindere dalla valutazione di credibilità dei fatti narrati.

[18] Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina.

[19] Tra i Paesi di origine sicura sono statti aggiunti Costa d'Avorio, Gambia, Georgia e Nigeria, mentre non è più considerata tale l'Ucraina.

[20] All'art. 2 *bis* del d.lgs. n. 25/2008 sono stati aggiunti: Bangladesh, Camerun, Colombia, Egitto, Perù e Sri Lanka.

[21] 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.

[22] A partire dal 1° dicembre 2009 la competenza in materia di immigrazione e asilo è collocata nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea ed in particolare nel Titolo V, rubricato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" (artt. da 67 ad 89 del TFUE), il cui capo 2 è dedicato alle "Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione" (artt. 77-80) che segue il capo 1 sulle Disposizioni generali (artt. 67-76).

[23] F. BIONDI DAL MONTE e M. MELILLO, *Diritto di Asilo e protezione internazionale*, Pisa, 2014; M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Diritti, immigrazione e cittadinanza*, 1 /2019; I. PAGNI, *La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra*

incidente, in occasione del quale un'autovettura aveva causato la morte di un pedone. A seguito di siffatto evento, taluni soggetti si erano recati a casa di colui che era stato testimone dell'incidente per condurlo forzatamente in un bosco e per poi aggredirlo. Motivo per il quale, il cittadino moldavo, preoccupato per la propria incolumità fisica, si era prima recato a casa di amici nelle vicinanze, per poi tornare dopo qualche giorno, credendo di essere al sicuro, presso la sua abitazione, che, tuttavia, scopriva essere stata incendiata. Tali eventi lo avrebbero indotto a fuggire dalla Moldavia ed a recarsi in Repubblica Ceca, ove, una volta arrivato, presentava domanda di protezione internazionale. A corredo di tale domanda non solo rappresentava i fatti, come su descritti, ma dichiarava anche di non voler tornare nel suo paese d'origine a causa dell'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa.

Il Ministero dell'Interno[24] respingeva la domanda di protezione internazionale presentata dal cittadino moldavo, ritenendola manifestatamente infondata ai sensi di quanto previsto dall'ordinamento della Repubblica Ceca in merito al diritto d'asilo. La manifesta infondatezza veniva motivata facendo leva sugli elementi raccolti sulla situazione politica e di sicurezza in Moldavia nonché sul conclamato rispetto dei diritti umani in tale paese terzo. In particolare, il Ministero dell'Interno precisava che la Moldavia andata qualificata quale "Paese di origine sicuro", sebbene vi fosse una parte della Moldavia, ovvero la Transnistria, che non poteva essere considerata tale.

Ebbene, secondo il Ministero dell'Interno la sola circostanza che una parte della Moldavia non potesse essere considerata sicura non ostava alla designazione della stessa quale Paese di origine sicuro. Il cittadino moldavo, quindi, impugnava la decisione del Ministro dell'Interno dinanzi alla Corte Regionale di Brno, non solo ribadendo le ragioni per cui aveva proposto la domanda di protezione internazionale, ma soprattutto rilevando che il Ministero dell'Interno non aveva considerato tutte le ragioni che aveva esposto a sostegno della sua domanda di protezione internazionale[25]; in particolare, non era stato considerato il fatto che fosse in corso l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa.

Al contrario, il Ministero precisava alla Corte Regionale di Brno di aver tenuto in considerazione tale elemento, ma di non averlo valorizzato nel senso di ritenerlo giustificativo dell'accoglimento della domanda di protezione internazionale, in quanto non vi erano allo stato ragioni per ritenere che tale conflitto si potesse estendere oltre l'Ucraina.

Il giudice del rinvio accoglieva la domanda del cittadino moldavo di sospensione del procedimento avverso la decisione di rigetto del Ministero dell'Interno, ritenendo fondate le ragioni avanzate dallo stesso nel ricorso e, quindi, affermando che l'accoglimento della sua domanda, dopo aver lasciato il territorio ceco, non avrebbe

---

regole del processo ed effettività del diritto di protezione, in *Questione Giustizia,* 2021; P. COMOGLIO, *Il dovere di cooperazione istruttoria nei procedimenti di protezione internazionale: un difficile inquadramento sistematico,* in *Questione Giustizia,* gennaio 2021; P.F. POMPEO, *Protezione internazionale e vittime di tratta. Valutazione di credibilità, dovere di cooperazione istruttoria e forme di protezione,* in *Questione Giustizia,* 2022.

[24] Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca, decisione dell'8 marzo 2022.

[25] Si veda sul punto, C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo,* in *Questione Giustizia,* 2/2018.

avuto che un effetto formale, posto che egli sarebbe stato comunque esposto, nel caso in cui fosse ritornato in Moldavia, a gravi danni da parte di coloro che lo avevano aggredito. Il giudice, inoltre, precisava di aver deciso di sospendere il procedimento suddetto, in quanto aveva preso anche in considerazione la circostanza alla stregua della quale la Moldavia, a seguito dell'invasione della Federazione Russa in Ucraina, aveva comunque deciso di prorogare l'esercizio di deroga agli obblighi previsti dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (CEDU), già esercitato a causa della crisi energetica attraversata dalla Moldavia, ai sensi di quanto dispone l'art. 15 CEDU[26], rubricato "deroga in caso di stato d'urgenza".

Va precisato che l'esercizio del diritto di deroga agli obblighi derivanti dalla CEDU non può essere esercitato *sine limite*, ma comunque va esercitato rispettando determinate garanzie. In particolare, detta facoltà di deroga può essere esercitata solo nel caso in cui è proprio la situazione a richiederlo ed a condizione che le misure adottate non siano in contrasto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.

A fronte di quanto suddetto, il giudice del rinvio, posto che il Ministero aveva rigettato la domanda di protezionale internazionale facendo leva sulla circostanza alla stregua della quale la Moldavia doveva essere considerata un Paese di origine sicuro, salvo la Transnistria, decideva di sollevare rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE alla Corte di Giustizia, sottoponendole tre questioni pregiudiziali.

In primis il giudice chiedeva alla Corte di Giustizia se il criterio per determinare i Paesi di origine sicura ai sensi dell'art. 37, par. 1, della Direttiva 2013/32/UE, contenuto all'allegato I, lett. b), di tale Direttiva dovesse essere interpretato nel senso che quando un Paese deroga agli obblighi derivanti dalla Convenzione Europea in caso di stato d'urgenza *ex* art. 15 CEDU, si deve ritenere che lo stesso non soddisfi più le condizioni per essere designato come Paese di origine sicuro.

E ancora, la Corte regionale di Brno sollevava una seconda questione pregiudiziale, chiedendo alla Corte di Giustizia se gli articoli 36 e 37 della Direttiva 2013/32/UE dovessero essere interpretati nel senso che essi ostano a che uno Stato membro designi un paese come Paese di origine sicuro solo in parte con alcune eccezioni territoriali e se nel qual caso tale Paese non possa essere configurato come Paese di origine sicuro ai fini della Direttiva.

Infine, veniva sollevata una terza questione, la quale presupponeva la risposta positiva alle prime due, relativa all'interpretazione dell'art. 46, par. 3[27], della Direttiva

[26] L'art. 15 CEDU dispone che "In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale. La disposizione precedente non autorizza alcuna deroga all'articolo 2, salvo il caso di decesso causato da legittimi atti di guerra, e agli articoli 3, 4 (paragrafo 1) e 7. Ogni Alta Parte contraente che eserciti tale diritto di deroga tiene informato nel modo più completo il Segretario generale del Consiglio d'Europa sulle misure prese e sui motivi che le hanno determinate. Deve ugualmente informare il Segretario generale del Consiglio d'Europa della data in cui queste misure cessano d'essere in vigore ed in cui le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione".

[27] L'art. 46, par. 3, della Direttiva 2013/32/UE dispone che "Per conformarsi al paragrafo 1 gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e

2013/32/UE. In particolare, si chiedeva alla Corte se tale articolo, in combinato disposto con quanto previsto dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE[28], dovesse essere interpretato nel senso che laddove un giudice, che viene chiamato a decidere su un mezzo di impugnazione contro una decisione di manifesta infondatezza di una domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente proveniente da un Paese designato come di origine sicuro, debba rilevare d'ufficio la violazione delle condizioni sostanziali della designazione di un Paese come di origine sicuro.

Con riferimento alla prima questione pregiudiziale la Corte di Giustizia[29] ha affermato che l'art. 37 della Direttiva 2013/32/UE, in combinato disposto con l'allegato I della stessa, va interpretato nel senso che un Paese di origine sicuro non possa cessare di essere qualificato come tale per il sol fatto che esercita il diritto di deroga agli obblighi derivanti dalla CEDU *ex* art. 15 della Convenzione medesima.

Tuttavia, a fronte della presentazione di domande di protezione internazionale, lo Stato membro, che ha designato un determinato Paese come di origine sicuro, non può esimersi dalla valutazione circa la perduranza o meno della condizione di sicurezza nel Paese designato di origine sicuro a seguito dell'esercizio del diritto di deroga. Ciò in linea con quanto previsto dall'art. 37 par. 2 della Direttiva 2013/32/UE che impone agli Stati membri di riesaminare periodicamente la situazione nei paesi terzi designati Paesi di origine sicuri. Invero, le condizioni in presenza delle quali è ammessa tale designazione sono soggette a mutazione nel corso del tempo a fronte del verificarsi di circostanze di carattere oggettivo o soggettivo.

Per quanto riguarda, invece, la seconda questione pregiudiziale, la Corte di Giustizia ha affermato che l'art. 37 della Direttiva 2013/32/UE va interpretato nel senso che un Paese non può essere qualificato quale di origine sicuro quando alcune parti del suo territorio non soddisfino le condizioni sostanziali di tale designazione[30], enunciate nell'allegato I di detta Direttiva. Ne consegue che un Paese può essere considerato di origine sicuro solo ove si possa ritenere che il territorio di quel paese nella sua integrità e totalità rispetti le suddette condizioni.

Siffatta interpretazione appare suffragata sia valorizzando la lettera della disposizione in commento sia la sua genesi.

In particolare, quanto alla prima, la circostanza che l'art. 37 richiami le nozioni di

---

di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado".

[28] L'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, rubricato "diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale", prevede che "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia".

[29] Corte di Giustizia, cit.

[30] Sul punto v. anche M. FLAMINI, *La protezione dei cittadini stranieri provenienti dai c.d. "Paesi sicuri" in seguito alle modifiche introdotte dal D.l. n. 20 del 2023,* cit., secondo cui "In primo luogo, si osserva che la Direttiva procedure del 2013, a differenza della precedente del 2005, non consente di designare un Paese come sicuro limitatamente a determinate porzioni di territorio o a determinati gruppi di individui".

"paese" o di "paesi" e i due avverbi "generalmente e costantemente" allude senza dubbio alla totalità del paese o dei paesi[31], ostando alla configurazione di un Paese come sicuro solo con riferimento ad una sua parte.

In tal senso propende anche la genesi dell'art. 37 della Direttiva 2013/32/UE, che, nel designare la nozione di Paese di origine sicuro, ha sostituito il previgente art. 30 della Direttiva 2005/85/CE[32], il quale prevedeva espressamente che gli Stati membri potevano qualificare come sicura anche solo una parte del territorio di un paese. Pertanto, il fatto che il contenuto di siffatta disposizione non è stato trasfuso nell'art. 37 cit., consente di ritenere che la designazione di Paese come di origine sicuro sottende necessariamente che la condizione di sicurezza debba riguardare l'intero paese e non solo una sua parte.

In senso pressoché pacifico si è ritenuto che la decisione della Corte di Giustizia in merito alla seconda questione pregiudiziale dovesse essere interpretata nel senso che la configurazione di Paese come di origine sicuro presuppone altresì che debba essere considerato tale nei confronti della totalità dei suoi cittadini. Pertanto, si ritiene che non possa essere considerato tale un Paese che sia sicuro soltanto nei confronti di alcuni e non di altri[33]. Invero, l'allegato I della Direttiva 2013/32/UE dispone che un Paese può considerarsi di origine sicuro se si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della Direttiva 2011/95/UE[34],

---

[31] Sul punto si veda anche M. FLAMINI, *La protezione dei cittadini stranieri provenienti dai c.d. "Paesi sicuri" in seguito alle modifiche introdotte dal D.l. n. 20 del 2023,* cit., secondo cui ammettere che uno Stato membro qualifichi un Paese come di origine sicuro solo relativamente ad una parte del suo territorio "sembrerebbe smentire il concetto stesso di Stato sicuro in via generale e costante, considerando tale un Paese che nega protezione a una parte della propria popolazione".

[32] L'art. 30 della Direttiva 2005/85/CE, abrogato dall'art. 53 della Direttiva 2013/32/UE, al par. 1 disponeva che "Fatto salvo l'articolo 29, gli Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre una normativa che consenta, a norma dell'allegato II, di designare a livello nazionale paesi terzi diversi da quelli che figurano nell'elenco comune minimo quali Paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di asilo. È anche possibile designare come sicura una parte di un paese, purché siano soddisfatte le condizioni di cui all'allegato II relativamente a tale parte". L'allegato II della Direttiva medesima disponeva che "Un paese è considerato Paese di origine sicuro se, sulla base dello *status* giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della Direttiva 2004/83/CE, 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 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 rimedi efficaci contro le violazioni di tali diritti e libertà".

[33] Sul punto cfr. C. SICCARDI, *Paesi sicuri e categorie di persone "insicure": un binomio possibile? Il Tribunale di Firenze propone rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE*, in *Giustizia Insieme*, 10 settembre 2024; Tribunale di Firenze, Sezione specializzata protezione internazionale, ordinanze del 15.5.2024, r.g. n. 3303/2024, e del 31.5.2024, r.g. n. 2458/2024.

[34] L'art. 9 della Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante "norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta", rubricato "atti di

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.

Ne deriva che se in un determinato paese vi sono persecuzioni nei confronti di determinate categorie di persone, torture o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante o comunque vi è pericolo di violenza indiscriminata, quel Paese non può essere considerato di origine sicuro.

Infine, la Corte ha dato risposta affermativa al terzo quesito pregiudiziale ad essa sottoposto, ritenendo che i giudici nazionali, quando sono investiti di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale, esaminata in forza del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da paesi terzi, designati come Paesi di origine sicuri, devono rilevare[35] la violazione delle condizioni soggettive della designazione di un Paese come di origine sicuro, di cui all'allegato I della Direttiva 2013/32/UE, anche d'ufficio, e quindi anche ove non venga invocata a sostegno del ricorso, tenendo conto degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati alla loro conoscenza nel corso del procedimento.

3. *Decreti del Tribunale ordinario di Roma, Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, del 18.10.24*

La Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione del Tribunale di Roma[36] si è pronunciata sulla richiesta di convalida[37] di due decreti[38] del

---

persecuzione", dispone che "Sono atti di persecuzione ai sensi dell'articolo 1 A della Convenzione di Ginevra gli atti che: a) sono, per loro natura o frequenza, sufficientemente gravi da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; oppure b) costituiscono la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a). Gli atti di persecuzione che rientrano nella definizione di cui al paragrafo 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di: a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale; b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio; c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie; d) rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria; e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo comporterebbe la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nell'ambito dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2; f) atti specificamente diretti contro un sesso o contro l'infanzia. In conformità dell'articolo 2, lettera d), i motivi di cui all'articolo 10 devono essere collegati agli atti di persecuzione quali definiti al paragrafo 1 del presente articolo o alla mancanza di protezione contro tali atti".

[35] N. DATENA E G. VICINI, *La procedura di designazione del "Paese d'origine sicuro" e i poteri di valutazione del giudice ordinario*, in *Sistema Penale*, 2023.

[36] Tribunale ordinario di Roma, XVIII Sezione civile, Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, decreto NRG 42251/24 del 18.10.24; Tribunale ordinario di Roma, XVIII Sezione civile, Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, decreto NRG 42256/24 del 18.10.24.

[37] Si veda sul punto A. NATALE e F. FILICE, *Nota ai provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti disposti dalla Questura di Roma ai sensi del Protocollo Italia-Albania, emessi dal Tribunale di Roma, Sezione specializzata nella protezione internazionale, il 18 ottobre 2024*, in *Questione Giustizia*, 22 ottobre 2024; in tema di riesame alla convalida del trattenimento si veda

questore di Roma, che disponevano ai sensi dell'art. 6 *bis* del d.lgs. n. 142/2015[39] il trattenimento[40] in Albania di due soggetti provenienti da Paesi designati di origine sicuri ai sensi dell'articolo 2 *bis* cit., in relazione alla richiesta di protezione internazionale da loro formulata e allo svolgimento della procedura accelerata in frontiera di cui all'art. 28 *bis* co. 2 lett. b-*bis* del d.lgs. n. 25/2008[41], in virtù del Protocollo ratificato e reso esecutivo con la L. n. 14/2024 tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania[42].

È d'uopo premettere che le procedure accelerate di frontiera disciplinate dall'art. 28 *bis* del d.lgs. n. 25/2008, oggetto di considerazione, peraltro, anche da parte del Tribunale di Roma, rappresentano un caso in cui la lista dei c.d. Paesi di origine sicuri

---

Tribunale ordinario di Milano, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, ordinanza n. 42304/2022 e Tribunale ordinario di Roma, Sezione XVIII, specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e diritti della persona, decreto n. 42094/2024; sul punto si veda anche M. FLAMINI, *Il ruolo del giudice di fronte alle peculiarità del giudizio di protezione internazionale*, in *Questione Giustizia*, 2/2018.

[38] Decreti Questore di Roma del 16.10.24.

[39] L'art. 6 *bis* del d.lgs. n. 142/2015 dispone che " Fuori dei casi di cui all'articolo 6, commi 2 e 3 *bis*, del presente decreto e nel rispetto dei criteri definiti all'articolo 14, comma 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il richiedente può essere trattenuto durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'articolo 28 *bis*, comma 2, lettere b) e b-*bis*), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e fino alla decisione dell'istanza di sospensione di cui all'articolo 35 *bis*, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 25 del 2008, al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato. Il trattenimento di cui al comma 1 può essere disposto qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, ovvero non presti idonea garanzia finanziaria. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con i Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze, sono individuati l'importo e le modalità di prestazione della predetta garanzia finanziaria. Il trattenimento non può protrarsi oltre il tempo strettamente necessario per lo svolgimento della procedura in frontiera ai sensi dell'articolo 28 *bis* del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. La convalida comporta il trattenimento nel centro per un periodo massimo, non prorogabile, di quattro settimane. Nei casi di cui al comma 1, il richiedente è trattenuto in appositi locali presso le strutture di cui all'articolo 10 *ter*, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ovvero, in caso di arrivi consistenti e ravvicinati, nei centri di cui all'articolo 14 del medesimo decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, situati in prossimità della frontiera o della zona di transito, per il tempo strettamente necessario all'accertamento del diritto ad entrare nel territorio dello Stato. Si applica in quanto compatibile l'articolo 6, comma 5".

[40] T. VLADIMIR SANTANGELO, *Il trattenimento in frontiera dei richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicuri: una privazione di libertà "per cittadinanza"?,* in *Questione Giustizia*, 2023; A. PAZZI, *Lo stato dell'arte della giurisprudenza di legittimità sui trattenimenti,* in *Questione Giustizia*, 3/2024.

[41] L'art. 28 *bis* co. 2 lett. b-*bis* del d.lgs. n. 25/2008 dispone che " La Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi due giorni, nei seguenti casi: domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4 da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2 *bis*".

[42] Il Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania, fatto a Roma il 6 novembre 2023, ratificato ed eseguito con la L. n. 14/2024 si pone quale obiettivo il rafforzamento della cooperazione bilaterale tra le Parti in materia di gestione dei flussi migratori provenienti da Paesi terzi, prevedendo norme di coordinamento con l'ordinamento interno ed in conformità al diritto internazionale ed a quello europeo. In particolare, alla stregua di tale protocollo l'Albania mette a disposizione dell'ordinamento italiano l'utilizzo di alcune aree del territorio albanese ove costruire delle strutture, gestite dall'Autorità italiana secondo la normativa italiana ed europea, per le procedure d'ingresso nonché per l'accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e per il rimpatrio dei migranti non aventi diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano.

assume particolare rilevanza.

Quanto al caso di specie, la Sezione specializzata del Tribunale di Roma non convalidava i decreti del questore di Roma, ritenendo di non poter prescindere da quanto di recente statuito dalla Corte di Giustizia[43].

In particolare, la Sezione specializzata asseriva di voler dare continuità all'interpretazione data dalla Corte all'art. 37 della Direttiva 2013/32, che deve essere interpretato nel senso che osta a che un paese terzo sia designato come Paese di origine sicuro qualora talune parti del suo territorio non soddisfino le condizioni sostanziali per una siffatta designazione o laddove risultino escluse determinate categorie di persone.

Proprio tale ultima circostanza è stata ritenuta sussistente dal Tribunale di Roma in entrambi i casi ad esso sottoposti, tanto da precludere la configurazione dei Paesi di origine dei trattenuti, ovvero Egitto e Bangladesh, quali Paesi di origine sicuri.

Invero, in tali paesi ci sono cittadini[44], la cui condizione non è scevra da possibili rischi e pericoli, che, quindi, impediscono di poter ritenere che con riferimento agli stessi si possa ritenere che i Paesi suddetti possano essere configurati sicuri.

Per tali motivi, la Sezione specializzata, tenendo conto dell'interpretazione compiuta dalla Corte di Giustizia e considerando che pacificamente per la Corte Costituzionale le sentenze interpretative della CGUE sono vincolanti per i giudici, ha ritenuto di escludere la possibilità di convalidare il trattenimento[45] dei due migranti, tanto del cittadino proveniente dall'Egitto, quanto di quello proveniente dal Bangladesh, nelle strutture albanesi, in virtù del Protocollo suddetto, con la conseguenza che gli stessi dovevano essere trasferiti al di fuori del territorio albanese ed avevano diritto di essere condotti in Italia, riacquistando il loro stato di libertà personale.

I giudici romani, ritenendo prevalente l'interpretazione data dalla Corte di Giustizia, si sono, quindi, pronunciati in modo difforme rispetto a quanto previsto dalla legge ordinaria, ovvero dall'art. 2 *bis* del d.lgs. n. 28/2005, il quale statuisce che la designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone.

Da ultimo, occorre segnalare che avverso uno dei due decreti[46] emessi dal

---

[43] Corte di Giustizia, sentenza del 4 ottobre 2024, cit.

[44] In particolare, per quanto concerne il Bangladesh, quest'ultimo, a parere dei giudici romani, non può essere definito quale Paese di origine sicuro per coloro che appartengono alla comunità LGBTQ+, alle vittime di violenza di genere incluse le mutilazioni genitali femminili, alle minoranze etniche e religiose, agli accusati di crimini politici, ai condannati a morte ed ai sfollati climatici. Invece, con riferimento all'Egitto, quest'ultimo, ugualmente secondo i giudici romani, non può essere definito quale Paese di origine sicuro per gli oppositori politici, i dissidenti, i difensori dei diritti umani o per coloro che possano ricadere nei motivi di persecuzione di cui all'art. 8, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 251/2007.

[45] C. TAGLIENTI, *Trattamento migranti richiedenti protezione internazionale-procedura di frontiera-Paesi di origine sicuri*, in *Giustizia Amministrativa*, 2023; Tribunale ordinario di Roma, Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, NRG 42256/2024 e 42251/24, cit., il quale ha affermato, in entrambi i casi, che "l'insussistenza del presupposto necessario per la procedura di frontiera e per il trattenimento determina l'assenza di un titolo di permanenza del richiedente protezione nelle strutture di cui all'art. 4, comma 1, del Protocollo e all'art. 3, comma 4, della Legge di ratifica. Il giudizio di convalida del trattenimento è uno strumento di garanzia, necessaria per principio costituzionale, dello *status libertatis*, che deve, quindi, essere riacquisito in caso di non convalida".

[46] Decreto NRG 42256/24 emesso dal Tribunale ordinario di Roma, XVIII Sezione civile, Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione.

Tribunale di Roma, il Ministero dell'interno ha presentato ricorso per cassazione, precisando che "*la presente controversia presenta elementi di novità rispetto alla giurisprudenza in materia e, nel contempo, involge questioni di massima di particolare rilevanza e delicatezza che suggeriscono la rimessione della stessa alle Sezioni Unite di codesta Corte, in modo da pervenire quanto prima ad una interpretazione che scongiuri l'ulteriore moltiplicarsi di un contenzioso seriale ed una situazione di incertezza interpretativa tale da pregiudicare il buon funzionamento dell'attività amministrativa di governo del flusso di migranti e dell'esame delle domande di protezione internazionale*".

4. *Decreto legge n. 158/2024 del 23 ottobre 2024*

In questo quadro che vede intrecciarsi da un lato le statuizioni della Corte di Giustizia e dall'altro il recepimento delle stesse, in quanto reputate vincolanti, da parte dei giudici nazionali, si inserisce l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza da parte dell'esecutivo[47] che - considerando il Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 2024/1348/UE (che entrerà in vigore a partire dal 12 giugno 2026) - con l'emanazione del Decreto legge n. 158/2024[48] legifera la designazione dei Paesi di origine sicuri, fino a quel momento contenuta nei decreti interministeriali, modificando a tal uopo l'art. 2 *bis* del d.lgs. n. 25/2008 [49].

[47] G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, 75 ss.; N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, 2001, spec. 9-71 e 91-97; V. A. MAZZOLA, *I controlli in sede di conversione del Decreto Legge,* in *Nomos*, 2/2024.

[48] Decreto legge 23 ottobre 2024, n. 158, pubblicato sulla G.U. n. 249 del 23/10/24 ed entrato in vigore il 24/10/24, contenente disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale; sul punto v. C. CUDIA, *Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei Paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale quando il fine non giustifica il mezzo (e il mezzo è inidoneo a perseguire il fine),* in *federalismi.it*, 6 novembre 2024.

[49] L'art. 2 *bis* del d.lgs. n. 28/2005, così come modificato ad opera del D.l. n. 158/2024, così dispone: "In applicazione dei criteri di qualificazione stabiliti dalla normativa europea e dei riscontri rinvenuti dalle fonti di informazione fornite dalle organizzazioni internazionali competenti, sono considerati Paesi di origine sicuri i seguenti: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia. Uno Stato non appartenente all'Unione Europea può essere considerato Paese di origine sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione quali definiti dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di categorie di persone. Ai fini della valutazione di cui al comma 2 si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui è 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 del 4 novembre 1950, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, aperto alla firma il 19 dicembre 1966, ratificato ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881, e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 10 dicembre 1984, in particolare dei diritti ai quali non si può derogare

Giova specificare che tale Decreto è stato adottato dal Governo, proprio in quanto quest'ultimo ha reputato sussistente, a fronte della sentenza della CGUE, la straordinaria necessità ed urgenza di disegnare i Paesi di origine sicuri.

Ebbene, l'art. 1 del decreto suddetto ha modificato il co. 1 dell'art. 2 *bis* del d.lgs. n. 25/2008, eliminando dalla lista dei Paesi di origine sicuri quei Paesi[50] che non possono essere qualificati tali, in quanto non soddisfano le condizioni di sicurezza per determinate parti del loro territorio. In tal senso, il Governo ha eliminato il riferimento contenuto nel d.lgs. alle "parti del territorio", in conformità con quanto statuito dalla Corte di Giustizia.

Ciò implica che un Paese per essere considerato di origine sicuro deve essere tale per la totalità del suo territorio e non solo per una parte dello stesso.

Tuttavia, il Governo non ha parimenti soppresso il riferimento alle "categorie di persone", interpretando in tal modo restrittivamente la sentenza della CGUE, avallando, quindi, la possibilità di considerare un Paese di origine sicuro, anche se non lo è nei confronti di determinate categorie di persone, nei cui confronti viene perpetrata qualsivoglia tipo di persecuzione o nei cui confronti viene esercitata minaccia o violenza o ancora vengono perpetrati trattamenti inumani o degradanti.

Tale scelta legislativa si pone decisamente in contrasto non solo con la CGUE, ma anche con le pronunce contrarie, su menzionate, del Tribunale di Roma[51] che, nel ritenere vincolante la decisione della CGUE, hanno escluso che possano essere considerati Paesi di origine sicura Paesi nel cui territorio vi sono cittadini che sicuri non possono ritenersi.

Tale decreto ha, infine, introdotto nell'art. 2 *bis* cit. un nuovo comma, il 4 *bis*, che dispone espressamente che l'elenco dei Paesi di origine sicuri è aggiornato periodicamente con atto avente forza di legge e che il Consiglio dei Ministri debba provvedere ad inviare un'informativa periodica annuale alle competenti commissioni parlamentari sulla situazione dei paesi inclusi nell'elenco dei Paesi di origine sicuri.

È d'uopo precisare che il Decreto *de quo* non sarà convertito in legge, ma confluirà in un emendamento all'antecedente Decreto Flussi, n. 145/2024, che contiene "Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione

---

a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della predetta Convenzione europea; c) il rispetto del principio di cui all'articolo 33 della Convenzione di Ginevra; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà. La valutazione volta ad accertare che uno Stato non appartenente all'Unione Europea è un Paese di origine sicuro si basa sulle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, che si avvale anche delle notizie elaborate dal centro di documentazione di cui all'articolo 5, comma 1, nonché su altre fonti di informazione, comprese in particolare quelle fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'Agenzia dell'Unione Europea per l'asilo, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti. 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".

[50] Sono stati eliminati dalla lista dei Paesi di origine sicura il Camerun, la Columbia e la Nigeria.

[51] Tribunale ordinario di Roma, Sezione specializzata, cit.

internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali".

Si seguirà quella prassi secondo cui si procede invertendo l'ordine dei decreti legge in sequenza e, quindi, un atto di decretazione d'urgenza successivo viene "ospitato" nella legge di conversione di un decreto legge antecedente. In altri termini il decreto confluente non precede, ma sopravviene rispetto al procedimento di conversione che non lo suppone, né può, quindi, supporlo come suo presupposto[52].

Nel caso di specie questa prassi è stata motivata facendo riferimento all'affinità per materia tra i due provvedimenti, Decreto Flussi e Decreto sui Paesi sicuri, ed alla loro strettissima connessione.

Una volta che tale emendamento verrà approvato, occorrerà, senza dubbio, esaminare la sussistenza dell'effettiva omogeneità tra l'emendamento medesimo e la legge di conversione del Decreto legge[53].

In tale quadro, connotato da una discrasia tra le statuizioni dei giudici comuni e le disposizioni del nuovo Decreto legge, si inserisce da un lato il rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE alla CGUE proposto dal Tribunale di Firenze[54]; dall'altro il rinvio pregiudiziale effettuato dal Tribunale di Roma[55] alla Corte di Cassazione ai sensi

[52] In tema di prassi di trasformazione di un decreto legge in un emendamento di altro decreto legge, si veda P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, in *Osservatorio costituzionale*, 5/2024, 1 ss.

[53] Cfr. in tema di omogeneità tra emendamento e legge di conversione del Decreto legge, Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2011, 106; S. M. CICCONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto legge e della legge di conversione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012*;* Corte Costituzionale, sentenza n. 237/2013; Corte Costituzionale, sentenza n. 154/2015; R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in tema di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 5; S. FILIPPI, *Gli ancora incerti contorni dell'omogeneità nella giurisprudenza costituzionale recente sul decreto legge*, in *Consulta on line*, 2/2023.

[54] Tribunale di Firenze, Sezione specializzata protezione internazionale, con le ordinanze del 15.5.2024, NRG n. 3303/2024, e del 31.5.2024, NRG 2458/2024, cit., ha rinviato alla Corte di Giustizia dell'UE ai sensi dell'art. 267 TFUE la questione della compatibilità con il diritto eurounitario della disciplina italiana che consente la designazione di un Paese come sicuro (nella specie, Nigeria e Costa D'Avorio) con l'esclusione di numerosissime (rispettivamente 11 e 8) categorie soggettive, dubitando fortemente della possibilità di ritenere sicuro uno Stato che abbia una "così significativa, per qualità e quantità, presenza di categorie di persone a rischio di violazione dei diritti umani". Come il Tribunale ha chiaramente evidenziato, l'opzione per il rinvio pregiudiziale in luogo della disapplicazione del d.m. si collega proprio all'ampiezza e al numero delle categorie escluse, che non ricorreva invece nell'ipotesi della Tunisia, nella quale l'esclusione della presunzione di sicurezza è limitata alle sole persone LGTBI e, quindi, non si era posta l'indicata questione interpretativa preliminare riguardante direttamente l'interpretazione del diritto dell'UE.

[55] Tribunale di Roma con ordinanza NRG 22259/2024 del 1 luglio 2024 di rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione ai sensi di quanto previsto dall'art. 363 *bis* c.p.c., le ha rimesso il seguente quesito pregiudiziale "se in caso di soggetto proveniente da Paese di origine sicuro, nell'ambito del procedimento conseguente al provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 28 *ter*, d.lgs. n. 25/2008, emesso dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, il giudice ordinario sia vincolato alla lista dei Paesi di origine sicuri approvata con il decreto interministeriale, o se il giudice debba, anche in ragione del dovere di cooperazione istruttoria, comunque valutare, sulla base di informazioni sui Paesi di origine sicuri (COI) aggiornate al momento della decisione, se il paese incluso nell'elenco dei "Paesi di origine sicuri" sia effettivamente tale alla luce della normativa europea e nazionale vigente in materia". Nelle more il Tribunale ha disposto la sospensione del giudizio sulla domanda di sospensione ai sensi dell'art. 35 *bis*, co. 4, d.lgs. n. 25/2008; si veda sul punto anche F. VASSALLO PALEOLOGO, *Il Tribunale di Roma rinvia alla Corte di Cassazione e sospende il diniego contro un richiedente asilo proveniente da un "Paese di origine sicuro",* in *ADIF*, 2024.

dell'art. 363 *bis* c.p.c.[56] e da ultimo il rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE da parte del Tribunale di Bologna[57] alla CGUE.

I primi due rinvii vertono sul dovere del giudice nazionale di disapplicare il provvedimento amministrativo, ovvero il decreto ministeriale che all'epoca dei rinvii suddetti conteneva l'elenco dei Paesi designati quali di origine sicuri, in quanto contrastante con la normativa europea.

Posto che *medio tempore* è intervenuto il Decreto legge n. 158/2024, il quale ha implicitamente abrogato il previgente decreto ministeriale, oggetto dei primi due rinvii pregiudiziali, occorre soffermarsi sul recentissimo rinvio pregiudiziale effettuato dal Tribunale di Bologna alla CGUE, che ha ad oggetto proprio tale Decreto legge; esaminando nel concreto il dovere del giudice nazionale di non applicazione delle disposizioni nazionali che siano in contrasto con il diritto europeo.

Tuttavia, prima ancora di approfondire tale decisione, occorre chiarire brevemente cosa prevede l'art. 267 TFUE, rubricato "rinvio pregiudiziale", e soprattutto quali sono i casi in cui lo stesso è ammissibile.

5. *Rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE*

L'art. 267 TFUE[58] disciplina il rinvio pregiudiziale[59] effettuato da un organo

[56] L'art. 363 bis c.p.c. dispone che "Il giudice di merito può disporre con ordinanza, sentite le parti costituite, il rinvio pregiudiziale degli atti alla Corte di cassazione per la risoluzione di una questione esclusivamente di diritto, quando concorrono le seguenti condizioni: 1) la questione è necessaria alla definizione anche parziale del giudizio e non è stata ancora risolta dalla Corte di cassazione; 2) la questione presenta gravi difficoltà interpretative; 3) la questione è suscettibile di porsi in numerosi giudizi. L'ordinanza che dispone il rinvio pregiudiziale è motivata, e con riferimento alla condizione di cui al numero 2) del primo comma reca specifica indicazione delle diverse interpretazioni possibili. Essa è immediatamente trasmessa alla Corte di cassazione ed è comunicata alle parti. Il procedimento è sospeso dal giorno in cui è depositata l'ordinanza, salvo il compimento degli atti urgenti e delle attività istruttorie non dipendenti dalla soluzione della questione oggetto del rinvio pregiudiziale. Il primo presidente, ricevuta l'ordinanza di rinvio pregiudiziale, entro novanta giorni assegna la questione alle Sezioni Unite o alla Sezione semplice per l'enunciazione del principio di diritto, o dichiara con decreto l'inammissibilità della questione per la mancanza di una o più delle condizioni di cui al primo comma. La Corte, sia a Sezioni Unite che a Sezione semplice, pronuncia in pubblica udienza, con la requisitoria scritta del pubblico ministero e con facoltà per le parti costituite di depositare brevi memorie, nei termini di cui all'articolo 378. Con il provvedimento che definisce la questione è disposta la restituzione degli atti al giudice. Il principio di diritto enunciato dalla Corte è vincolante nel procedimento nell'ambito del quale è stata rimessa la questione e, se questo si estingue, anche nel nuovo processo in cui è proposta la medesima domanda tra le stesse parti".

[57] Tribunale di Bologna, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, sentenza NRG 14572-1/2024, del 29.10.24.

[58] L'art. 267 TFUE dispone che "La Corte di giustizia dell'Unione Europea è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione dei trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione. Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti ad un organo giurisdizionale nazionale, avverso le cui decisioni non possono proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale organo giurisdizionale è tenuto a rivolgersi alla Corte. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo

giurisdizionale di uno Stato membro alla CGUE, quale procedura incidentale e non contenziosa, di cooperazione attiva tra la giurisdizione nazionale e la Corte di Giustizia.

Il rinvio pregiudiziale può avere ad oggetto l'interpretazione dei trattati, c.d. diritto primario, nonché la validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, c.d. diritto derivato, nel quale vi rientrano i regolamenti, le direttive, le decisioni, le raccomandazioni, i pareri e le comunicazioni.

La *ratio* di tale disposizione normativa è stata rinvenuta con una storica sentenza della Corte di Giustizia[60] nell'esigenza di assicurare un'uniforme applicazione del diritto europeo nell'ambito di ciascuno Stato membro, svolgendo in maniera indiretta anche un controllo sulla compatibilità delle norme nazionali con il diritto dell'Unione, al fine di evitare che si possa consolidare una giurisprudenza nazionale in contrasto con le norme europee, nonché di favorire il dialogo tra i giudici, quelli nazionali e quelli delle alti Corti europee.

Tale *ratio* è stata valorizzata anche dalla giurisprudenza[61], la quale ha precisato che il rinvio pregiudiziale è volto a dissipare gravissime divergenze interpretative del diritto europeo, al fine di conseguire un chiarimento sui principi dello stesso; è, inoltre, funzionale ad assicurare unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo di garantirne la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia.

Legittimati ad effettuare il rinvio pregiudiziale sono gli "organi giurisdizionali", che nel farlo esercitano *pleno iure* il potere giurisdizionale loro spettante, così come definiti dal diritto europeo. Sul punto, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha enucleato dei criteri per qualificare un organo come giurisdizionale: l'origine legale e non convenzionale dell'organo, il carattere permanente, l'obbligatorietà, l'applicazione del diritto, il procedimento in contraddittorio, l'indipendenza e la terzietà.

Giova precisare che la decisione dell'organo giurisdizionale di effettuare un rinvio alla Corte di Giustizia non è suscettibile di sindacato[62], salvo nei casi in cui vengono

---

giurisdizionale nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile".

[59] Sul punto si veda M. CONDINANZI E R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione Europea,* Torino, 2009, 186 e ss.; D. P. DOMENICUCCI, *Circa il meccanismo del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea,* in *Foro italiano*; 2011; D.U. GALETTA, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE ed obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale: una rilettura nell'ottica del rapporto di cooperazione (leale) fra giudici,* in *L'Europa del diritto: i giudici e gli ordinamenti*, 2013; R. CONTI, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte UE: risorsa, problema e principio fondamentale di cooperazione al servizio di una nomofilachia europea*, Relazione al Convegno sul tema "Le questioni ancora aperte nei rapporti tra le Corti Supreme Nazionali e le Corti di Strasburgo e di Lussemburgo" - 23 e 29 ottobre 2014-, organizzato presso la Corte di Cassazione dalle Strutture territoriali di formazione decentrata della Corte di Cassazione e della Corte d'Appello di Roma; S. FORTUNATO, *L'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267, par. 3: una disciplina in continua evoluzione,* in AA.VV, Liber Amicorum *Antonio Tizzano.* De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne, Torino, 2018, 351 ss.; F. FERRARO e C. IANNONE, *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Milano, 2022, 302; N. DI LEO, *Il rinvio pregiudiziale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 22 giugno 2023.

[60] Corte di Giustizia, sentenza del 24 maggio 1977, Hoffmann-La Roche, C-107/76.

[61] Tribunale ordinario di Bologna, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE, sentenza NRG 14572-1/2024.

[62] Sul punto si veda, M. MELLONI, *I requisiti formali delle decisioni di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea,* in *Foro italiano,* 2011; E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento*

prospettate a quest'ultima nell'ordinanza di rinvio: controversie fittizie[63]; questioni non obiettivamente necessarie al giudice nazionale per risolvere la controversia dinanzi ad esso pendente[64]; indicazioni troppo scarne in fatto e diritto[65]; questioni puramente ipotetiche[66]; e quando l'atto di cui è richiesta l'interpretazione non è configurabile come atto adottato dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, come nel caso delle norme interne o della CEDU[67].

Nell'esaminare l'istanza di rinvio pregiudiziale, occorre distinguere a seconda che l'organo giurisdizionale sia di prima o di ultima istanza. Ciò in quanto mentre nel primo caso il giudice ha soltanto la facoltà di sottoporre alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale, quindi la sua scelta sul se rinviare o meno la questione alla Corte sarà una scelta del tutto discrezionale del singolo giudice; invece, i giudici di ultima istanza hanno l'obbligo[68] di effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia. Ciò è coerente anche con la *ratio* sottesa all'istituto *de quo,* posto che gli organi di ultima istanza sono coloro che determinano l'interpretazione ultima del diritto in ciascuno Stato membro.

Posto che i giudici di ultima istanza hanno l'obbligo di effettuare il rinvio pregiudiziale, ci si chiede che rimedi abbiano le parti al fine di far valere l'eventuale violazione del loro diritto di far sottoporre alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale.

Ebbene, manca nel diritto europeo uno specifico mezzo di ricorso di diritto dell'Unione[69], esperibile dalle parti a tal fine. Tale problema costituisce un vero e proprio *vulnus* nella tutela dei diritti del soggetto leso da un omesso rinvio pregiudiziale, che ad oggi non rinviene una soluzione.

---

pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. *Oggetto ed efficacia della pronuncia*, Torino, 2012, 74 ss. secondo cui "la Corte di Giustizia non avrebbe a disposizione strumenti processuali per reagire alle fattispecie in cui il giudice nazionale abbia effettuato il rinvio pregiudiziale interpretativo senza avere prima constatato la sussistenza di tutti i presupposti processuali positivi e la carenza di quelli negativi".

[63] Cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 16 dicembre 1981, Foglia c. Novello, C-244/80.

[64] Cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 21 gennaio 2003, Bacardi-Martini, C-318/00.

[65] Cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 26 gennaio 1993, Telemarsicabruzzo, Cause riunite C-320/90, C-321/90 e C-322/90.

[66] Cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 16 luglio 1992, Meilicke, C-83/91.

[67] Cfr. Corte di Giustizia, ordinanza del 26 marzo 2009, Pignataro, C-535/08.

[68] N. PIGNATELLI, *L'obbligatorietà del rinvio pregiudiziale tra primato del diritto comunitario e autonomia processuale degli Stati,* in *Foro italiano,* 2012; al riguardo si vedano, altresì, le interessanti osservazioni di P. BIAVATI, *Il rilievo della questione pregiudiziale europea fra processo e giurisdizione (nota a Cass., S.U., 30 ottobre 2020, n. 24107*), in *Giustizia Insieme*, 2021, il quale conclude in questi termini: "Ponendo l'obbligo di rinvio a carico dei giudici di ultima istanza, ma non sanzionandone in modo diretto l'inosservanza, i trattati hanno costruito una sorta di test sul grado di assorbimento del diritto europeo all'interno dei sistemi nazionali, accettando che il livello di cooperazione crescesse progressivamente, così come di fatto è accaduto, senza forzare la mano. Certo, in questo modo le sbavature sono inevitabili, ma occorre valutare realisticamente lo stato dell'arte"; F. FERRARO, *Corte di Giustizia e obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza: nihil sub sole novum*, in *Giustizia Insieme*, 2021.

[69] V. sul punto il Progetto Spinelli, Progetto di Trattato di Unione Europea del 14 febbraio 1984, che, all'art. 43, proponeva l'introduzione di un ricorso "in Cassazione dinanzi alla Corte [di Giustizia] contro le decisioni giudiziarie nazionali rese in ultima istanza che rifiutino di rivolgere ad essa una domanda pregiudiziale o non rispettino una sentenza pregiudiziale pronunciata dalla Corte"; F. FERRARO, *Il rinvio pregiudiziale. Le conseguenze derivanti dalla violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale*, cit., 139 ss.

Tuttavia, sebbene manchi un mezzo di ricorso che possano esperire le parti, va evidenziato comunque che il mancato rinvio pregiudiziale da parte del giudice di ultima istanza può dar vita alla responsabilità dello Stato[70], *sub specie* di risarcimento del danno, a condizione che la violazione abbia carattere sufficientemente qualificato e che sussista un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito dal soggetto leso.

A fronte del rischio che una siffatta previsione avrebbe potuto esplicare effetti pregiudizievoli sul numero dei ricorsi sollevati dai giudici nazionali di ultima istanza alla Corte di Giustizia, quest'ultima, con una storica sentenza[71], ha elaborato tre eccezioni all'obbligo di rinvio pregiudiziale sussistente in capo ai primi, contribuendo all'elaborazione della teoria del c.d. atto chiaro[72].

La prima eccezione riguardava l'ipotesi in cui la soluzione della questione interpretativa sottoposta ai giudici europei non influiva sull'esito della causa nazionale.

La seconda faceva riferimento all'ipotesi in cui la questione pregiudiziale era materialmente identica ad un'altra già decisa dalla Corte di Giustizia, anche in assenza di stretta identità dei procedimenti e delle materie del contendere.

Infine, la terza[73] faceva riferimento all'ipotesi in cui, pur mancando un precedente, la corretta interpretazione del diritto europeo si imponeva in maniera chiara, con una tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi sulla soluzione da dare alla questione pregiudiziale sollevata. Quest'ultima eccezione è stata interpretata nel senso di ritenere che il giudice nazionale, prima di giungere a ritenere che l'interpretazione del diritto europeo si impone in maniera chiara ed evidente, deve maturare il convincimento che la stessa evidenza si imporrebbe anche ai giudici degli altri Stati membri ed alla Corte di Giustizia.

Data la difficoltà per i giudici nazionali, derivanti da diversi Stati membri, di individuare la chiara interpretazione del diritto europeo che si possa imporre a tutti i giudici, la Corte di Giustizia è intervenuta sul punto al fine di individuare determinati

---

[70] Sul punto si veda Corte di Giustizia, sentenza del 30 settembre 2003, Köbler, C-224/01; Corte di Giustizia, sentenza del 24 ottobre 2018, XC e a., C-234/17; Corte di Giustizia, sentenza del 4 marzo 2020, Telecom Italia, C-34/19; Corte di Giustizia, sentenza 21 dicembre 2021, Randstad, C-497/20, nella quale era stato espressamente affermato che "i singoli che siano stati eventualmente lesi dalla violazione del loro diritto a un ricorso effettivo a causa di una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado, possono inoltre far valere la responsabilità di tale Stato membro, purché siano soddisfatte le condizioni relative al carattere sufficientemente qualificato della violazione ed all'esistenza di un nesso causale diretto tra tale violazione ed il danno subìto dal soggetto leso"; sul punto si veda anche G. STROZZI, *Responsabilità degli Stati membri per fatto del giudice interno in violazione del diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione Europea,* 2009, 881.

[71] Corte di Giustizia, sentenza del 6 ottobre 1982, Cilfit, C-283/81; si veda sul punto M. LIPARI, *L'obbligo di rinvio pregiudiziale alla CGUE, dopo la sentenza 6 ottobre 2021, C-561/2019: i criteri cilfit e le preclusioni processuali,* in *Giustamm*, 14 dicembre 2021; R. TORRESAN, *La giurisprudenza CILFIT e l'obbligo di rinvio pregiudiziale interpretativo: la proposta "ribelle" dell'avvocato generale Bobek*, in *Eurojus.it*, 2021.

[72] Cfr. P. PESCATORE, *L'interpretation du droit communautaire et la doctrine de l'acte clair,* in *Bullettin des juristes Européens*, 1971, 49; P. PESCATORE, *Interpretation of Community Law and the Doctrine of "Acte Clair",* in *Legal Problems of an Enlarged European Community*, 1972, 46; T. MILLETT, *European Court of Justice Adopts Doctrine of Acte Clair,* in *New Law Journal*, 1983, 443; N. CATALANO, *La pericolosa teoria dell'"atto chiaro",* in *Giustizia civile*, 1983, 12; H. RASMUSSEN, *Or, Acte Clair, of Course! But What Does it Mean?,* in *European Law Review*, 1984, 242.

[73] Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 6 ottobre 2021, Consorzio Italia Management e altri, C-561/19; richiamata da Tribunale di Catania, Sezione immigrazione, decreto n. 311/24.

criteri alla stregua dei quali i giudici nazionali possono verificare la chiarezza dell'atto e, quindi, l'assenza di dubbi sull'interpretazione del diritto europeo. In particolare, i criteri si basano su: il raffronto delle varie versioni linguistiche; le nozioni giuridiche che non presentano necessariamente lo stesso contenuto nel diritto europeo e nei vari diritti nazionali; il contesto e l'insieme delle disposizioni di diritto europeo, delle sue finalità, nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi[74].

Di recente il Consiglio di Stato[75] ha rimesso la questione alla Corte di Giustizia, chiedendole di chiarire i criteri elaborati con la sentenza Cilfit[76], evidenziando che tali criteri, così come delineati, appaiono di difficile accertamento, posto che la loro eventuale erronea applicazione sarebbe foriera di responsabilità civile e disciplinare ai sensi dell'art. 2, comma 3 *bis*, della Legge n. 117/1988[77] e la prova circostanziata dell'evidenza dell'interpretazione del diritto comunitario si risolverebbe in una vera e propria *probatio diabolica*.

In altri termini, il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di Giustizia la questione pregiudiziale sul come dovesse essere interpretato il dubbio, la cui inesistenza esclude l'obbligo da parte del giudice di ultima istanza di rimettere la questione alla Corte stessa: se lo stesso debba essere di carattere soggettivo, e quindi il giudice che si ritrova dinanzi al dubbio debba fare una valutazione prognostica sulla condotta soggettiva degli altri giudici; oppure se debba essere di carattere oggettivo, e quindi il giudice, prescindendo dalla valutazione prognostica sulla condotta soggettiva degli altri giudici, debba escludere oggettivamente che ci sia un dubbio interpretativo tale da essere sottoposto alla Corte di Giustizia.

---

[74] Sulla base di questi assunti, si veda Corte di Giustizia, sentenza del 15 settembre 2005, Intermodal Transports, C-495/03, che ha ritenuto soddisfatta la terza eccezione anche nell'ipotesi di interpretazione divergente di un'autorità amministrativa di altro Stato membro; D. SARMIENTO, *CILFIT* and *Foto-Frost:* Constructing and Deconstructing Judicial Authority in Europe, in M. POIARES MADURO, L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law*, Oxford, 2010, 196; Corte di Giustizia, sentenza del 9 settembre 2015, X e Van Dijk, C-72/14 e C-197/14, che l'ha ritenuta sussistente nel caso di dubbi interpretativi da parte di un giudice di grado inferiore all'interno di uno Stato membro; ed ancora si veda Corte di Giustizia, sentenza del 9 settembre 2015, Ferreira Da Silva e Brito, C-160/14, la quale ha stabilito che "il giudice che decide in ultimo grado può […] stimare, nonostante una determinata interpretazione di una norma del diritto dell'Unione effettuata da giudici subordinati, che l'interpretazione che esso intende dare a detta norma, differente da quella scelta da tali giudici, si impone senza lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio".

[75] Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 6290/2021; Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 490/2022; Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 4741/2022; Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 6013/2022.

[76] Corte di Giustizia, cit.

[77] Il co. 3 *bis* dell'art. 2 della L. 117/1988 dispone che "Fermo restando il giudizio di responsabilità contabile di cui al decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione Europea si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. In caso di violazione manifesta del diritto dell'Unione Europea si deve tener conto anche della mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, nonché del contrasto dell'atto o del provvedimento con l'interpretazione espressa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea".

La Corte di Giustizia[78], nel rispondere a tale questione pregiudiziale, in realtà, non ha fatto altro che ribadire quanto già detto in passato, ovvero che i giudici di ultima istanza non hanno l'obbligo di sollevare la questione pregiudiziale nei casi in cui la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito a dubbi, senza, tuttavia, chiarire effettivamente se siffatta interpretazione debba essere di carattere soggettivo o oggettivo.

È opinione consolidata in giurisprudenza[79] che una volta che la Corte di Giustizia, interpellata ai sensi dell'art. 267 TFUE, pronuncia una sentenza interpretativa, quest'ultima ha efficacia *ex tunc*[80] e vincola non solo il giudice *a quo* (c.d. effetto endoprocessuale), che, quindi, è tenuto a fare applicazione della norma dell'Unione Europea così come interpretata dalla Corte, ma anche gli altri giudici e le amministrazioni nazionali (c.d. effetto extraprocessuale), che sono tenuti a fare applicazione delle norme così come interpretate dalla Corte, salva sempre la possibilità di un ulteriore rinvio pregiudiziale alla Corte finalizzato a sollecitare un suo ripensamento in forza di nuovi elementi[81] o ad avere chiarimenti sulla precedente pronuncia dalla Corte resa[82] nonché ad adottare tutte le misure idonee ad adeguare il proprio ordinamento alla norma di diritto dell'Unione così come interpretata dalla Corte, pena la violazione del principio di leale cooperazione e conseguente obbligo di risarcire i danni. Invero, opinare diversamente, e quindi ritenere che le sentenze interpretative della Corte di Giustizia hanno soltanto un effetto endoprocessuale, farebbe venir meno la *ratio* sottesa al rinvio pregiudiziale, ovvero assicurare l'uniforme applicazione del diritto europeo.

Orbene, l'ultima eccezione enunciata dalla CGUE all'obbligo di rinvio pregiudiziale da parte dei giudici nazionali alla Corte stessa è stata di recente richiamata

[78] Corte di Giustizia, sentenza del 6 ottobre 2021, Consorzio Italiano Managment e Catania Multiservizi, C-561/19, ha specificato che "la mera possibilità di effettuare una o diverse altre letture di una disposizione del diritto dell'Unione, nei limiti in cui nessuna di queste altre letture appaia sufficientemente plausibile al giudice nazionale interessato, (…) non può essere sufficiente per considerare che sussista un dubbio ragionevole quanto all'interpretazione corretta di tale disposizione"; tale affermazione, all'evidenza, si risolve in una tautologia, non venendo in alcun modo chiarito in cosa debba consistere il "dubbio ragionevole; e ancora "quando l'esistenza di orientamenti giurisprudenziali divergenti – in seno agli organi giurisdizionali di un medesimo Stato membro o tra organi giurisdizionali di Stati membri diversi – relativi all'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione applicabile alla controversia di cui al procedimento principale è portata a conoscenza del giudice nazionale di ultima istanza, esso deve prestare particolare attenzione nella sua valutazione riguardo ad un'eventuale assenza di ragionevole dubbio quanto all'interpretazione corretta della disposizione dell'Unione di cui trattasi" che, nuovamente, appare a chi scrive un ragionamento meramente "circolare", in quando non chiarisce come dovrebbe concretamente estrinsecarsi tale "particolare attenzione"; infine che un organo giurisdizionale di ultima istanza può astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di pregiudizialità allorquando tale questione non sia proponibile nel giudizio *a quo* a causa delle preclusioni processuali previste dal diritto nazionale, fatti comunque salvi i principi di equivalenza e di effettività".

[79] Sul punto cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 29 aprile 1999, Erich Ciola, C-224/97.

[80] In casi eccezionali la Corte di Giustizia può disporre che la sentenza interpretativa abbia efficacia *ex nunc*, si veda sul punto Corte di Giustizia, sentenza del 13 luglio 1988, Commissione c. Francia, Causa 102/87.

[81] Cfr. Corte di Giustizia, sentenza dell'11 giugno 1987, Pretura di Salò, Causa 14/86.

[82] V. sul punto Corte di Giustizia, sentenza del 12 dicembre 1996, Van Damme, nei procedimenti riuniti C-74/95 e C-129/95.

dal Tribunale di Bologna[83] che, nell'effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ne ha escluso la sussistenza nel caso di specie. Invero, il Tribunale ha specificato che proprio la presenza di un oggettivo e grave dissidio esegetico non consente di escludere che la corretta applicazione del diritto europeo non si imponga[84], nell'attualità e in futuro, con la necessaria evidenza alle Autorità, giudiziarie e non, italiane e degli altri Stati membri.

Occorre, pertanto, ora esaminare la questione oggetto di giudizio da parte del Tribunale di Bologna e le ragioni per cui lo stesso ha inteso sollevare la questione pregiudiziale alla CGUE.

6. *Sentenza del Tribunale ordinario di Bologna, Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione del 29.10.24*

Il Tribunale ordinario di Bologna[85] si è pronunciato in merito ad un ricorso, avente ad oggetto l'impugnazione del provvedimento della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Bologna, avente ad oggetto la manifesta infondatezza della domanda di protezione internazionale da lui presentata e richiedeva la sospensione del provvedimento stesso.

Posto che nelle more del procedimento cautelare è intervenuto il Decreto legge n. 158/2024, che ha inciso, peraltro, anche sulla procedura relativa alle istanze di sospensiva[86], il Tribunale di Bologna, preso atto del contrasto interpretativo che si è manifestato nell'ordinamento italiano relativo alle disposizioni contenute nella Direttiva 2013/32/UE, ha proposto alla CGUE; richiedendo, peraltro, l'applicazione nel caso di

[83] Tribunale ordinario di Bologna, Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, sentenza del 29.10.24, NRG 14572-1/2024.

[84] Corte di Giustizia, Cilfit, cit.

[85] Tribunale ordinario di Bologna, Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, cit.

[86] Il co. 4 dell'art. 35 *bis* del d.lgs. n. 28/2005, a seguito del Decreto legge n. 158/2024, così dispone: "Nei casi previsti dal comma 3 l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa, su istanza di parte, con decreto motivato, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni. L'istanza di sospensione deve essere proposta, a pena di inammissibilità, con il ricorso introduttivo. Il ricorso è notificato, a cura della cancelleria e con le modalità di cui al comma 6. Il Ministero dell'interno può depositare note difensive entro tre giorni dalla notifica. Se il Ministero deposita note difensive la parte ricorrente può depositare note di replica entro i successivi tre giorni. Il giudice decide sull'istanza di sospensione entro i successivi cinque giorni. Se il Ministero dell'interno non si avvale della facoltà prevista dal quarto periodo il termine per la decisione decorre dalla scadenza del temine per il deposito delle note difensive. Nei casi previsti dalle lettere b), c) e d), del comma 3 quando l'istanza di sospensione è accolta, al ricorrente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo". Dopo il co. 4, è inserito il co. 4 *bis* che prevede "Avverso il decreto di cui al comma 4 è ammesso reclamo alla Corte d'Appello nel termine di cinque giorni, decorrente dalla comunicazione del decreto a cura della cancelleria, da effettuarsi anche nei confronti della parte non costituita. Si applicano gli articoli 737 e 738 del codice di procedura civile. Il reclamo è comunicato, a cura della cancelleria, alla controparte. La proposizione del reclamo non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento reclamato. La Corte d'Appello, sentite le parti, decide con decreto immediatamente esecutivo, entro dieci giorni dalla presentazione del reclamo. Il decreto è comunicato alle parti a cura della cancelleria. La sospensione dei termini processuali nel periodo feriale non opera nei procedimenti di cui al presente comma".

specie del procedimento accelerato ai sensi dell'art. 105[87] oppure quello pregiudiziale d'urgenza ai sensi di quanto previsto dall'art. 107[88] del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia, dati i concreti e gravi rischi cui sarebbero esposti i richiedenti asilo e la stessa amministrazione ove il rinvio dovesse seguire il procedimento ordinario.

In particolare, premesso che il Tribunale di Bologna, d'accordo con quanto statuito dai giudici romani ed in conformità con quanto asserito dalla giurisprudenza dell'alta Corte, ha affermato che un Paese può essere considerato di origine sicuro solo ove è tale in relazione alla totalità del territorio e alla totalità dei cittadini di quel territorio, ha chiesto *in primis* alla Corte di specificare il concetto di sicurezza, o meglio le ha chiesto di chiarire se per il diritto europeo il parametro su cui devono essere individuate le condizioni di sicurezza, necessarie per configurare un Paese quale di origine sicuro, debba essere individuato nell'assenza di persecuzioni dirette in modo sistematico e generalizzato nei confronti di appartenenti a specifici gruppi sociali e di rischi reali di danno grave; e quindi se la presenza di forme di persecuzione o di esposizione a danno grave concernenti un unico gruppo sociale di difficile identificazione, quali a titolo meramente esemplificativo gli appartenenti a minoranze sociali, etniche o religiose esclude la designazione di Paese di origine sicuro. A tal uopo il Tribunale di Bologna ha evidenziato come diverse Corti di merito hanno dedotto dalla decisione della Corte di Giustizia una conferma del principio alla stregua del quale il giudice nazionale ha il dovere di disapplicare il provvedimento di designazione di un Paese come di origine sicuro, quando, grazie alle informazioni fornite da organizzazioni internazionali, viene a conoscenza che quel Paese non può essere designato quale sicuro in relazione a tutte le categorie di persone; posto che vi sono categorie di persone sottoposte al rischio di persecuzioni generalizzate e sistematiche o di danno grave, sebbene rappresentino la minoranza della popolazione o addirittura una piccola minoranza. Ciò in quanto, secondo i giudici bolognesi, anche laddove le persecuzioni o

[87] L'art. 105 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia dispone che "Su domanda del giudice del rinvio o, in via eccezionale, d'ufficio, quando la natura della causa richiede un suo rapido trattamento, il presidente della Corte, sentiti il giudice relatore e l'avvocato generale, può decidere di sottoporre un rinvio pregiudiziale a procedimento accelerato, in deroga alle disposizioni del presente Regolamento. In questo caso il presidente fissa immediatamente la data dell'udienza, che sarà comunicata agli interessati menzionati dall'articolo 23 dello statuto, contestualmente alla notifica della domanda di pronuncia pregiudiziale. Gli interessati menzionati nel paragrafo precedente possono depositare, entro un termine fissato dal presidente e che non può essere inferiore a 15 giorni, memorie od osservazioni scritte. Il presidente può invitare detti interessati a limitare le loro memorie od osservazioni scritte ai punti di diritto essenziali sollevati dalla domanda di pronuncia pregiudiziale. Le eventuali memorie od osservazioni scritte sono comunicate anteriormente all'udienza a tutti gli interessati menzionati dall'articolo 23 dello statuto. La Corte statuisce, sentito l'avvocato generale".

[88] L'art. 107 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia dispone che "Un rinvio pregiudiziale che sollevi una o più questioni relative ai settori previsti dal titolo V della parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea può essere trattato, su domanda del giudice del rinvio o, in via eccezionale, d'ufficio, con procedimento d'urgenza in deroga alle disposizioni del presente Regolamento. Il giudice del rinvio espone le circostanze di diritto e di fatto che comprovano l'urgenza e giustificano l'applicazione di tale procedimento derogatorio e indica, per quanto possibile, la risposta che esso propone alle questioni pregiudiziali. Se il giudice del rinvio non ha chiesto l'applicazione del procedimento d'urgenza, il presidente della Corte, qualora il ricorso a tale procedimento sembri imporsi *prima facie*, può chiedere alla sezione indicata dall'articolo 108 di verificare la necessità di trattare il rinvio secondo detto procedimento".

l'esposizione a danno grave riguarda solo la minoranza, tutta la popolazione appare comunque esposta ad un rischio persecutorio, in quanto non sempre è agevole definire nettamente i confini tra le minoranze e le maggioranze, a maggior ragione ove si consideri che coloro che fanno parte della maggioranza possono pur sempre entrare in relazione con appartenenti alla minoranza.

Tale circostanza, invece, non è stata presa in considerazione dal Governo che, nel modificare l'art. 2 *bis* del d.lgs. n. 25/1008, recante la lista dei Paesi di origine sicuri, con il Decreto legge n. 158/2024 ha semplicemente eliminato il riferimento alle parti di territorio (senza, tuttavia, prevedere alcuna causa di esclusione *ad hoc*) e non anche quello alle categorie di persone.

In secondo luogo, il Tribunale di Bologna ha asserito che alla stregua del principio di primazia del diritto comunitario, secondo cui nel caso di contrasto tra una norma europea ed una nazionale, quest'ultima va disapplicata, si deve ritenere che lo stesso trovi applicazione anche nel caso in cui la norma nazionale sia rappresentata da un atto di normazione primaria. Tuttavia, a fronte del contrasto venutosi a manifestare sul punto tra le diverse Autorità chiamate ad interpretare ed applicare il diritto europeo, il Tribunale di Bologna, con il secondo quesito oggetto del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ha domandato alla stessa se il principio del primato del diritto europeo imponga di ritenere che nel caso di contrasto tra le disposizioni della Direttiva 2013/32/UE in materia di presupposti dell'atto di designazione di un Paese come di origine sicuro e le disposizioni nazionali, anche ove rappresentate da una fonte primaria, sussista sempre il potere-dovere del giudice nazionale di non applicare quest'ultime.

Dopo aver ricostruito brevemente il quadro normativo che connota la questione ad oggi particolarmente controversa della designazione di un Paese quale di origine sicuro, e prima di esaminare nel dettaglio le conseguenze applicative che si potranno verificare nel nostro ordinamento a seguito dell'emanazione del Decreto n. 158/24, nelle more della risposta della Corte di Giustizia ed a seguito del rinvio pregiudiziale effettuato dal Tribunale di Bologna, occorre soffermarsi sul criterio che sovraintende alle relazioni tra fonti legali del diritto nazionale e fonti del diritto dell'Unione Europea, ovvero sul principio di primazia del diritto europeo.

7. *Il principio di primazia del diritto europeo*

Pietra miliare del nostro ordinamento giuridico è il principio di primazia del diritto europeo, che affonda le sue radici nella giurisprudenza europea e che è stato poi recepito in quella nazionale, sebbene sia in quest'ultima ancora prevalente la concezione dualista[89] dell'ordinamento europeo e di quello nazionale - visti quali sistemi giuridici

[89] Cfr. R. BIN, *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia,* in *Scritti in onore di Franco Modugno*, 2011, 363 e ss., secondo il quale "Le Corti nazionali e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea sembrano nutrire visioni assai diverse della natura dell'ordinamento europeo e dei rapporti tra questo e gli ordinamenti nazionali: tale è almeno l'opinione comune. I tradizionali modellini teorici della visione "monista" o di quella "dualista" del rapporto trai due ordinamenti non sarebbero dunque ancora superati"; in tema di concezione dualista v. Corte

autonomi e distinti, ancorché coordinati - a fronte di quella monista[90], da sempre propugnata dalla Corte di Giustizia, in forza della quale l'ordinamento europeo e quello nazionale sono visti come due parti di un unico insieme, e quindi sono tra loro indissolubilmente integrati in un unico sistema giuridico.

Il principio di primazia del diritto europeo rinviene un esplicito fondamento nell'alveo della nostra Costituzione, che è rappresentato dall'art. 11[91], enucleato tra i principi fondamentali della stessa, il quale dispone che l'Italia consente, in condizioni di parità con altri Stati, alle limitazioni di sovranità, reputate necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni. È proprio in forza di tale norma che si consente "l'entrata" delle norme europee nell'ordinamento giuridico italiano e su cui si fonda la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea. È quanto statuito, peraltro, dalla stessa Corte Costituzionale che, con una storica sentenza[92], ha considerato l'art. 11 Cost. il "*sicuro fondamento delle limitazioni di sovranità nonché del trasferimento parziale agli organi comunitari dell'esercizio della funzione legislativa".*

Non va, comunque, sottaciuta l'importanza anche dell'art. 117, comma 1, Cost. che statuisce che "*la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*".

Pertanto, è alla luce del combinato disposto degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. che si legittima l'ingresso delle norme europee nell'ordinamento giuridico interno.

Ebbene, il principio di primazia del diritto europeo nelle sue prime teorizzazioni ha portato la Corte di Giustizia[93] a ritenere che nel caso di conflitto tra una norma

---

Costituzionale, sentenza Frontini, n. 183/1973; nello stesso senso v. Corte Costituzionale, sentenza La Pergola, n. 170/1984, alla stregua della quale "il diritto comunitario e il diritto interno dei singoli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato"; in senso contrario si veda A. BARONE, *La Corte costituzionale ritorna sui rapporti fra diritto comunitario e diritto interno*, in *Foro italiano*, 1995, I, 2050 ss.

[90] In merito alla concezione dualista si veda Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 15 luglio 1964, Costa c. Enel, C-6/64, alla stregua della quale "a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato C.E.E. ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare. Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale, ed in ispecie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi. Tale integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie, e più in generale, lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune".

[91] L'art. 11 Cost. dispone che "l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".

[92] Corte Costituzionale, sentenza Frontini, cit.

[93] Corte di Giustizia, sentenza 15 luglio 1964, Costa c. ENEL, C-6/64, alla stregua della quale "il diritto nato dal trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa comunità. Il trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del

europea ed una norma nazionale, dovesse essere applicata la prima e, quindi, non bisognasse applicare la seconda, salvo nel caso in cui i giudici nazionali palesassero dubbi in merito alla corretta interpretazione della norma comunitaria, nel qual caso si sarebbero dovuti rivolgere alla CGUE *ex* art. 267 TFUE.

Si trattava di una conclusione che inizialmente secondo la Corte Costituzionale[94] non si conciliava bene con l'ordinamento giuridico italiano, posto che quest'ultimo era, ed è tutt'oggi, caratterizzato dal c.d. sindacato di costituzionalità accentrato, alla stregua del quale il giudice non può disapplicare la legge, ma deve necessariamente sollevare una questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale. Tuttavia, a parere della Corte di Giustizia laddove si fosse operato in tali termini anche a fronte di un conflitto tra una norma europea ed una norma interna, "l'ultima parola" sarebbe spettata ai giudici nazionali, in particolare alla Corte Costituzionale. In tal modo si sarebbe impedito il rispetto del principio di uniformità del diritto europeo, in quanto ciascun Stato membro avrebbe sindacato in merito al conflitto applicando il proprio diritto.

Successivamente la Corte Costituzionale[95], in un'ottica, tuttavia, ancora dualistica degli ordinamenti, enfatizzando, quindi, la separatezza della norma europea rispetto all'ordinamento nazionale, ha affermato che il giudice nazionale deve non applicare la norma nazionale, che entra in uno "stato di quiescenza" per dare spazio alla norma europea, senza sollevare la questione di legittimità costituzionale, che ove sollevata sarebbe irricevibile per difetto di rilevanza. Questa, quindi, rappresenta una deroga ad una regola costituzionale, che, però, non è espressione di un principio fondamentale, e che, quindi, è sacrificabile in nome dell'esigenza di assicurare l'uniforme applicazione del diritto europeo in tutti gli ordinamenti nazionali.

Il concetto di "non applicazione" è stato poi tradotto dalla Corte costituzionale[96]

Trattato implica quindi una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile con il sistema della comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia"; Corte di Giustizia CEE, 9 marzo 1978, causa Simmenthal, C-106/77, in *racc. 1978*, ha affermato che "In forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere "*ipso jure*" inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche - in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri - di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con le norme comunitarie. Il riconoscere una qualsiasi efficacia giuridica ad atti legislativi nazionali che invadano la sfera nella quale si esplica il potere legislativo della comunità o altrimenti incompatibili col diritto comunitario, equivarrebbe infatti a negare, sotto questo aspetto, il carattere reale d'impegni incondizionatamente ed irrevocabilmente assunti, in forza del trattato, dagli Stati membri, mettendo così in pericolo le basi stesse delle comunità. Il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale".

[94] Corte Costituzionale, sentenza n. 16/1964; Corte Costituzionale, sentenza Frontini, cit.; Corte Costituzionale, sentenza n. 232/1975.

[95] Corte Costituzionale, sentenza Granital, n. 170/1984.

[96] Si veda sul punto Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 4 febbraio 1988, Murphy, C-157/86; Corte Costituzionale, sentenza n. 389/1989.

in un'ottica di coordinamento tra gli ordinamenti, in quello di disapplicazione[97], venendo in rilievo norme contestualmente vigenti. Tale concetto presuppone l'esistenza di una norma europea da applicare in sostituzione di quella nazionale che si va a disapplicare, con conseguente "immissione diretta nell'ordinamento interno delle norme europee immediatamente applicabili". Ciò implica che quando si parla di disapplicazione di una norma nazionale a fronte di un contrasto con una norma europea, si fa riferimento alle norme europee dotate di efficacia diretta.

Giova, infatti, delineare i confini della nozione sia di "norme europee[98]" che di "norme nazionali".

Nell'alveo della più ampia nozione di "norme europee" vanno ricomprese: le norme dei Trattati, e quindi le norme del TFUE e del TUE, nonché i regolamenti, le direttive e le decisioni.

Le prime sono norme primarie e secondo quanto sancito dalla Corte di Giustizia[99] hanno efficacia diretta nei singoli ordinamenti giuridici qualora siano sufficientemente chiare, precise, cioè quando contengano un precetto sufficientemente definito, ed incondizionate, ovvero che non siano subordinate all'emanazione di atti di diritto interno. Ritenere che le norme dei Trattati abbiano efficacia diretta ove sussistano le predette condizioni significa che le stesse possono creare in capo ai soggetti posizioni giuridiche soggettive direttamente tutelabili dinanzi ai giudici nazionali.

Invece, i regolamenti, le direttive e le decisioni, disciplinate ai sensi dell'art. 288 TFUE, sono norme derivate, perché discendono dai Trattati. Quest'ultime non hanno tutte la stessa valenza, ciò in quanto i regolamenti hanno portata generale, sono vincolanti in tutti i loro elementi ed hanno per loro natura efficacia diretta, sono, quindi, direttamente applicabili negli Stati membri dell'Unione, senza necessitare di un atto di attuazione interno; le direttive, che vincolano gli Stati membri cui sono rivolte per quanto riguarda gli obiettivi da raggiungere, lasciando, però, gli Stati stessi liberi di decidere la forma ed i mezzi da adottare per raggiungerli, non hanno per loro natura efficacia diretta, e quindi non sono direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici nazionali. Invero, per essere attuate nell'ordinamento giuridico nazionale necessitano di una legge di recepimento, salvo che non si tratti di direttive *self-executing*[100], ovvero direttive auto-esecutive. Queste ultime sono così definite proprio perché sono eseguite direttamente nell'alveo degli ordinamenti giuridici italiani, senza che sia necessario un

[97] Si veda sul punto A. CELOTTO, *Dalla "non applicazione" alla "disapplicazione" del diritto interno incompatibile con il diritto comunitario*, in *Giurisprudenza italiana*, 1995.

[98] Cfr. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea,* Napoli, 2023; G. STROZZI E R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale,* Torino, 2023; R. ADAM E A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea,* Torino, 2024.

[99] Corte di Giustizia, sentenza del 5 febbraio 1963, Van Gend en Loos, C-26/62.

[100] Cfr. D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e n. 115/2018*, in *Rivista AIC*, 2019, 98 ss.; Adunanza Plenaria, sentenze n. 17 e 18 del 2021, la quale ha affermato che: "la legge nazionale in contrasto con una norma europea dotata di efficacia diretta, ancorché contenuta in una direttiva *self-executing*, non può essere applicata né dal giudice né dalla pubblica amministrazione, senza che sia all'uopo necessario (come chiarito dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 170 del 1984) una questione di legittimità costituzionale"; G. GRECO, *Nuove regole di applicazione del diritto UE in sede nazionale?*, in *Eurojus.it*, 1/2022.

atto di attuazione delle stesse da parte degli ordinamenti medesimi.

Alla stregua di quanto statuito dalla Corte di Giustizia[101], una direttiva per essere definita *self-executing* deve presentare determinate caratteristiche: deve essere chiara e dettagliata, senza richiedere, quindi, uno specifico provvedimento da parte dello Stato; inoltre deve ribadire contenuti già previsti dalle norme dei Trattati[102]; e deve essere volta a riconoscere un diritto in capo ad un singolo soggetto.

La Corte di Giustizia è intervenuta al fine di individuare la differenza tra regolamento e direttiva *self-executing*. Sul punto, la stessa ha precisato che la differenza va colta relativamente alla valenza dell'efficacia diretta degli stessi nei rapporti verticali ed orizzontali. Invero, mentre i regolamenti hanno efficacia diretta tanto nei rapporti verticali (con lo Stato o con altri soggetti ad esso equiparati, come Regioni o enti locali) che in quelli orizzontali (con privati), ugualmente non è a dirsi per le direttive *self-executing*, che non sono dotate di efficacia diretta nei rapporti orizzontali[103], ma solo in quelli verticali.

La decisione, infine, è vincolante in tutti i suoi elementi, al pari del regolamento, e può indirizzarsi sia agli Stati membri che a singole persone. Sul punto, la Corte di Giustizia[104] ha affermato che le decisioni quando sono rivolte a privati potranno esplicare l'effetto diretto, ove, invece, sono rivolte agli Stati avranno efficacia diretta qualora non richiedano misure interne di attuazione.

Orbene, le norme europee che giustificano la disapplicazione di quelle nazionali con esse contrastanti sono quelle direttamente applicabili, e quindi oltre alle norme dei Trattati, i regolamenti e le direttive *self-executing*. Nei casi, invece, di contrasto tra una norma nazionale e una norma europea non direttamente applicabile, il giudice nazionale è tenuto a sollevare una questione di legittimità costituzionale. Spetterà, quindi, poi alla Corte costituzionale vagliare la compatibilità o meno della norma interna con quella europea.

Quando, invece, si parla di "norme nazionali", in tale ambito vanno ricomprese le norme della Costituzione, la legge e gli atti aventi forza di legge.

Pertanto, alla luce di quanto detto, ad oggi si ritiene che, in caso di conflitto tra una norma europea ed una norma nazionale, quest'ultima va disapplicata, ma solo nel caso in cui la prima sia dotata di efficacia diretta; la disapplicazione dovrà essere operata non solo dai giudici nazionali, ma anche dalla stessa Pubblica Amministrazione[105].

---

[101] Corte di Giustizia, sentenza del 4 dicembre 1974, Yvonne van Duyn c. Home Office, C-41/74.

[102] A titolo meramente esemplificativo si può citare la Direttiva Bolkestein che ripropone il principio di concorrenza e l'obbligo di gara, già desumibili dai principi generali del TFUE ai sensi di quanto disposto dall'art. 49.

[103] Sul punto si veda L. CECCHETTI, *L'efficacia diretta delle direttive negli ordinamenti nazionali, oggi: questioni ancora aperte alla vigilia del 50° anniversario della sentenza van Duyn,* in *Eurojus.it.*

[104] V. Corte di Giustizia, sentenza del 10 novembre 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG contro Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg, C-156/91.

[105] Sul punto, tra le altre si veda Corte di Giustizia, sentenza del 12 giugno 1990, Germania c. Commissione, C-8/88, in virtù della quale "spetta a tutte le autorità degli Stati membri, siano esse autorità del potere centrale dello Stato, autorità di uno Stato federale o altre autorità territoriali, garantire il rispetto delle norme di diritto comunitario nell'ambito delle loro competenze"; Corte di Giustizia,

Giova, tuttavia, specificare che non qualsivoglia tipo di contrasto nascente tra una norma europea e una norma nazionale possa portare alla disapplicazione senza limite della seconda in contrasto con la prima. A ciò, infatti, vi ostano secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale, sulla scia di analoga giurisprudenza tedesca[106], i c.d. controlimiti[107], il "nocciolo duro", ovvero i principi ed i diritti fondamentali[108],

---

sentenza del 29 aprile 1999, Ciola, C-224/97; Corte di Giustizia, sentenza 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato c. Comune di Ginosa, C-348/22.

[106] Sul punto si vedano Tribunale costituzionale federale tedesco, sentenze del 29 maggio 1974 e del 22 ottobre 1986, "Solange" e "Solange II", le quali muovono dalla rilevata insufficiente garanzia dei diritti fondamentali a livello comunitario, per cui, "sino a quando" tale riconoscimento non sarà effettivo, dovrebbe sempre essere ammesso il rinvio al Bundesverfassungsgericht al fine di verificare se la norma europea, così come interpretata dalla Corte di Giustizia, sia applicabile e non in contrasto con uno dei principi fondamentali della Costituzione. La seconda decisione, mitigando la portata della prima, sospende in un certo senso il controllo "sino a quando" i diritti fondamentali saranno protetti nel quadro del diritto comunitario; S. MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, Roma, 2008, 32; L. VIOLINI, *Tra il vecchio e il nuovo. La sentenza* Lissabon *del* Bundesverfassungsgericht *alla luce dei suoi più significativi precedenti:* Solange, Maastricht, Bananen, in AA.VV., *La sentenza del* Bundesverfassungsgericht *sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione Europea*, in *Astrid Online*, 2009, 57.

[107] Sulla genesi del termine "controlimiti" si rimanda a P. BARILE, *Rapporti tra norme primarie comunitarie e norme costituzionali e primarie italiane*, in *Comunità internazionale*, 1966, 14; si veda, inoltre, in tema di controlimiti Corte Costituzionale, sentenza Frontini, cit., che dispone che "in base all'art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma - sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini - possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali. Deve invece escludersi che questa Corte possa sindacare singoli regolamenti, atteso che l'art. 134 della Costituzione riguarda soltanto il controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni, e tali, per quanto si è detto, non sono i regolamenti comunitari"; quanto detto dalla Corte Costituzionale nella sentenza Frontini è stato poi ribadito dalla Corte stessa con sentenza n. 170/84, Granital, ove dispone che "la Corte è sempre competente ad assicurare la garanzia del suo sindacato giurisdizionale sulla perdurante compatibilità del TCE con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale ed i diritti inalienabili della persona umana"; Corte Costituzionale, sentenza n. 232/1989, Fragd; P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale. Per un sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 1992, 68-72; P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015, 46; G.P. DOLSO, *I controlimiti "comunitari" tra passato e presente*, in *Nomos*, 2/2017, 2-27; Corte costituzionale, ordinanza n. 24 del 26 gennaio 2017, a seguito della quale la Corte di Giustizia ha pronunciato la sentenza del 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.B, C-42/17; P. MORI, *La Corte costituzionale chiede alla Corte di Giustizia di rivedere la sentenza Taricco: difesa dei controlimiti o rifiuto delle limitazioni di sovranità in materia penale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, 407 ss.; A. BERNARDI e C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017; sulla necessità di distinguere la tutela dell'identità nazionale dai diritti fondamentali di uno Stato membro si veda G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione Europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, Tue*, Napoli, 2017; N. LAZZERINI, *Il rapporto tra primato del diritto dell'Unione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali nella sentenza Taricco*-bis*: buona la seconda?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, 241; C. AMALFITANO, *La vicenda Taricco e il dialogo (?) tra giudici nazionali e Corte di Giustizia*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2018; D. PELLEGRINI, *I controlimiti al primato del Diritto dell'Unione Europea nel dialogo tra le Corti,* Firenze, 2020; Corte Costituzionale, sentenza n. 227/2020, in virtù della quale "l'esercizio dei poteri normativi delegati all'Unione Europea trova un limite esclusivamente nei principi fondamentali dell'assetto costituzionale e nella maggior tutela dei diritti inalienabili della persona"; P. CUCUMILE, *I rapporti tra ordinamenti e la teoria dei controlimiti,* in *Il diritto amministrativo,* 2024.

tutelati della Costituzione.

Pertanto, a fronte di un conflitto tra una norma europea ed un controlimite, sancito da una norma nazionale, i giudici nazionali o la Pubblica Amministrazione non potranno procedere *sic et sempliciter* alla disapplicazione della seconda, ma dovranno sollevare una questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale[109] della legge di ratifica dei Trattati istitutivi.

Nel caso in cui, invece, il giudice nazionale vanti un dubbio in merito alla violazione da parte di una norma europea dei diritti fondamentali, secondo la giurisprudenza[110], deve rivolgersi alla Corte di Giustizia. Una volta che quest'ultima si sarà pronunciata, il giudice nazionale dovrà valutare se residua ancora un contrasto con i principi fondamentali della Costituzione ed i diritti inalienabili della persona. A tal uopo potrà valutare di esperire ricorso un incidentale alla Corte costituzionale.

8. *Le possibili soluzioni giurisprudenziali al caso* de quo agitur

La discrasia tra le statuizioni dei giudici nazionali ante Decreto n. 158/24, le disposizioni del Decreto *de quo* e le statuizioni dei giudici comuni ad esso successive ha suscitato un ampio dibattito in dottrina ed in giurisprudenza. In particolare, ci si è chiesti se a partire dall'entrata in vigore del D. l. *de quo*, i giudici nazionali, che dovranno decidere in merito alla convalida dei provvedimenti in materia di domande di protezione internazionale, dovranno attenersi a quanto decretato dal potere esecutivo ovvero potranno disapplicare la normativa nazionale, applicando quella europea, che per la designazione di Paese di origine sicuro richiede che il Paese possa essere considerato tale non solo con riferimento alla totalità dello stesso, ma anche con riferimento a tutte le persone che ivi si trovano.

Ci si interroga proprio sulla scelta del Governo di intervenire nel modificare la lista dei Paesi di origine sicuri, adottando a tal uopo un decreto legge, differentemente dallo strumento fino a quel momento a ciò adoperato, ovvero il decreto ministeriale. Sul punto, ci si chiede se a fronte di un decreto legge, quale atto avente forza di legge, il giudice nazionale che lo reputi in contrasto con il diritto europeo possa comunque procedere alla sua disapplicazione, a nulla rilevando la diversa natura dell'atto, o non possa disapplicarlo, potendosi a ciò procedere solo laddove il giudice nazionale si ritrovi a dover applicare un atto amministrativo in contrasto con il diritto europeo[111]. In realtà, anche su quest'ultimo punto, già prima dell'emanazione del Decreto legge n.

---

[108] Cfr. V. BALDINI, *Che cos'è un diritto fondamentale. La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-teorico-positivi,* in *dirittifondamentali.it,* 1/2016.

[109] Corte Costituzionale, Fragd, cit., che dispone che "Qualora si verificasse il caso – sommamente improbabile – che in specifiche ipotesi normative l'osservanza dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico costituzionale e i diritti inalienabili della persona umana venga meno, sarebbe necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e resi esecutivi i Trattati, per la sola parte in cui essa consente che quell'ipotesi normativa si realizzi".

[110] Corte Costituzionale, sentenza n. 509/1995.

[111] Si veda sul punto A. TRAVI, *La disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile in alcuni recenti interventi della Cassazione,* in *Diritto processuale amministrativo,* 2020, 1.

158/2024, non vi era unanimità. Infatti, secondo un orientamento minoritario della giurisprudenza[112], il giudice nazionale non poteva procedere alla disapplicazione del provvedimento amministrativo con cui si procedeva a stilare la lista dei Paesi di origine sicuri, in quanto si trattava di una scelta connotata da natura discrezionale, e per tale motivo sottratta al sindacato del giudice.

In attesa della risposta della Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi a seguito del rinvio pregiudiziale effettuato dal Tribunale di Bologna, occorre in tale sede vagliare le possibili conseguenze applicative, e quindi le possibili strade che i giudici nazionali nonché gli operatori del diritto potranno seguire.

Sul punto, occorre precisare che siffatta problematica concerne solo le richieste di protezione internazionale che verranno presentate entro il 12 giugno 2026, in quanto le stesse dovranno essere esaminate dai giudici nazionali, tenendo in considerazione da un lato la sentenza della Corte di Giustizia e dall'altro il Decreto legge n. 158/2024. Ciò in quanto per le richieste di protezione internazionale presentate in data successiva al 12 giugno 2026, invece, si applicherà il Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, n. 2024/1348/UE che, sostituendo la Direttiva 2013/32/UE, avrà diretta applicazione nell'ordinamento giuridico italiano, senza necessitare di alcun atto di recepimento, a decorrere dal 12 giugno 2026. Alla base di tale Regolamento vi è l'intenzione di prevedere un'armonizzazione della materia delle domande di protezione internazionale in tutti gli Stati membri. A tal uopo, il Regolamento prevede da un lato una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, volta a sostituire le varie procedure che sono applicate nei singoli Stati membri; dall'altro criteri comuni per la designazione di un Paese quale di origine sicuro. Ciò al fine, come precisato nel considerando 79[113], di rafforzare l'applicazione del

[112] Tribunale di Firenze, ordinanza del 10 gennaio 2024, alla stregua del quale "la disapplicazione del D.M.A.E. Paesi Sicuri da parte del Giudice Ordinario opera di fatto come un sindacato di merito sostitutivo di poteri discrezionali riservati alla P.A. nella predisposizione della lista Paesi Sicuri previsti dalla Direttiva "Procedure" e attuati nel nostro ordinamento interno". E ancora "in tutti i casi in cui il G.O. insista nel ritenere illegittimo l'atto amministrativo perché non recepisce fatti, a suo giudizio, rilevanti per l'uscita della lista Paesi sicuri, appare evidente che con la sua valutazione esorbiti dallo svolgimento di un giudizio di mera legittimità esterna, sostituendosi alla P.A. nelle valutazioni di merito di sua esclusiva competenza"; sul tema della disapplicazione del decreto ministeriale contenente la lista dei Paesi di origine sicuri, si veda anche 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 attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria,* in *Diritti, immigrazione e cittadinanza,* 2024, 1.

[113] Al considerando 79 del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, n. 2024/1348/UE si osserva che "criterio fondamentale per stabilire se la domanda di protezione internazionale sia fondata è la sicurezza del richiedente nel paese di origine. In considerazione del fatto che il Regolamento (UE) 2024/1347 mira ad un elevato livello di convergenza riguardo all'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, il presente Regolamento stabilisce criteri comuni in base ai quali i paesi terzi siano designati Paesi di origine sicuri, data la necessità di rafforzare l'applicazione del concetto di Paese di origine sicuro come strumento essenziale a sostegno del rapido esame di domande probabilmente infondate". E ancora il considerando 81 del Regolamento cit. dispone che "la designazione dei Paesi di origine sicuri e dei Paesi terzi sicuri a livello dell'Unione dovrebbe permettere di superare alcune divergenze tra gli elenchi nazionali dei Paesi sicuri. Sebbene sia opportuno che gli Stati membri conservino la facoltà di applicare o introdurre norme legislative che consentano di designare a livello nazionale paesi terzi diversi da quelli designati Paesi terzi sicuri o Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, tale designazione o elenco comune dovrebbe garantire l'applicazione uniforme dei concetti da parte di tutti gli Stati membri nei confronti dei

concetto di Paese di origine sicuro come strumento essenziale a sostegno del rapido esame di domande probabilmente infondate.

Il concetto di Paese di origine sicuro[114] è previsto e disciplinato ai sensi dell'art. 61 del Regolamento 2024/1348/UE e presuppone che vengano poste in essere delle verifiche circa l'inesistenza di persecuzioni e di rischi reali di danno grave sulla base della situazione giuridica, della legge e della situazione politica.

Il co. 2 dell'art. 61 del Regolamento cit. prevede espressamente, ed in contrasto con l'interpretazione della Corte di Giustizia dell'art. 37 e dell'allegato I della Direttiva 2013/32/UE, che la designazione di un Paese di origine sicuro possa essere effettuata anche con eccezioni di parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili.

Orbene, fatte queste premesse, occorre soffermarsi ora sulle domande di protezione internazionale presentate dai richiedenti provenienti da paesi terzi designati come Paesi di origine sicuri a seguito dell'emanazione del Decreto legge n. 158/2024 e fino al 12 giugno 2026 nonché sulle possibili soluzioni giurisprudenziali ai casi *de quo agitur*.

---

richiedenti il cui Paese di origine è designato o per i quali esiste un Paese terzo sicuro. In tal modo si dovrebbe favorire la convergenza nell'applicazione delle procedure, contribuendo altresì a scoraggiare i movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale".

[114] L'articolo 61 del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, n. 2024/1348/UE dispone che "Un paese terzo può essere designato Paese di origine sicuro a norma del presente Regolamento soltanto se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono persecuzioni quali definite all'articolo 9 del Regolamento (UE) 2024/1347, né alcun rischio reale di danno grave quale definito all'articolo 15 di tale Regolamento. La designazione di un paese terzo come Paese di origine sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale può essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili. La valutazione volta a stabilire se un paese terzo sia un Paese di origine sicuro a norma del presente Regolamento si basa su una serie di fonti d'informazione pertinenti e disponibili, compresi gli Stati membri, l'Agenzia per l'asilo, il servizio europeo per l'azione esterna, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e altre organizzazioni internazionali pertinenti e tiene conto, se disponibile, dell'analisi comune delle informazioni sui Paesi di origine di cui all'articolo 11 del Regolamento (UE) 2021/2303. Per effettuare la valutazione di cui al paragrafo 3 si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni e il danno grave mediante: a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese e il modo in cui sono applicate; b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, di detta Convenzione europea; c) l'assenza di espulsione, allontanamento o estradizione di propri cittadini verso paesi terzi in cui, tra l'altro, sarebbero esposti al grave rischio di essere sottoposti alla pena di morte, alla tortura, alla persecuzione o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, ovvero in cui la loro vita o libertà sarebbero minacciate a motivo della razza, della religione, della nazionalità, dell'orientamento sessuale, dell'appartenenza ad un particolare gruppo sociale o delle opinioni politiche o ancora in cui sarebbero esposti al grave rischio di espulsione, allontanamento o estradizione verso un altro paese terzo; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà. Si può applicare il concetto di Paese di origine sicuro solo a condizione che: a) il richiedente abbia la cittadinanza di quel paese oppure sia un apolide che in precedenza aveva dimora abituale in quel paese; b) il richiedente non appartenga a una categoria di persone per le quali è stata fatta un'eccezione al momento di designare il paese terzo come Paese di origine sicuro; c) il richiedente non possa fornire elementi che giustifichino il motivo per cui il concetto di Paese di origine sicuro non è applicabile nei suoi confronti, nel quadro di una valutazione individuale".

9.1. *Applicazione del Decreto legge n. 158/2024*

A fronte di una domanda di protezione internazionale presentata da un soggetto proveniente da un paese incluso nella lista dei Paesi di origine sicuri, i giudici nazionali potrebbero conformarsi a quanto statuito dal Decreto n. 158/24, che ha legiferato la lista medesima, e quindi applicarlo; senza a tal uopo verificare se nel caso concreto siano rispettate le condizioni di sicurezza di cui all'allegato I della Direttiva 2013/32/UE. Ciò in quanto tale decreto, in forza di quanto disposto dall'art. 77 Cost., ha forza di legge, a differenza di quanto accadeva in precedenza, la cui lista dei c.d. Paesi di origine sicuri era sancito da un decreto ministeriale, che, quindi, non aveva forza di legge.

Dando continuità al Decreto legge, e quindi applicando in giudizio lo stesso, si potrebbe sostenere che i giudici nazionali andrebbero a rispettare il principio sancito ai sensi dell'art. 101 Cost., alla stregua del quale i giudici sono soggetti soltanto alla legge; sebbene ad oggi non si può più ritenere che tale principio abbia carattere assoluto, nell'ottica dell'ormai consolidato principio del primato del diritto comunitario, alla stregua del quale i giudici sono soggetti altresì ed in via prioritaria alla normativa europea.

I giudici potrebbero anche applicare il Decreto legge n. 158/2024, conformandosi ed aderendo a quell'orientamento minoritario[115], sviluppatosi, tuttavia, in merito ai provvedimenti amministrativi contenenti la lista dei Paesi di origine sicuri, alla stregua del quale il giudice non potrebbe disapplicare il provvedimento di designazione dei Paesi di origine sicuri, in quanto espressione di scelte di natura discrezionale sottratte al sindacato giurisdizionale. Ciò sulla base del principio in forza del quale a cambiare è soltanto la forma del provvedimento, non anche la sostanza.

A fronte dell'opinabilità di siffatta decisione, va presa in considerazione in tale sede anche l'ipotesi in cui quest'ultima diventi definitiva, in quanto non impugnata (evenienza del tutto improbabile), e quindi suscettibile di passare in giudicato. A tal uopo, ci si potrebbe chiedere se un giudicato, così formatosi, possa ritenersi anticomunitario[116].

---

[115] V. Tribunale di Firenze, ordinanza del 10 gennaio 2024.

[116] Cfr. G. MARI, *La forza di giudicato delle decisioni dei giudici nazionali di ultima istanza nella giurisprudenza comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004; R. MUSONE, *Il regime di invalidità dell'atto amministrativo anticomunitario*, Napoli, 2007; N. PICARDI, *Eventuali conflitti tra principio del giudicato e principio della superiorità del diritto comunitario*, in *Giustizia civile*, 2008, I, 560; S. CIVITARESE MATTEUCCI E G. GIARDINI, *Il primato del diritto comunitario e l'autonomia processuale degli Stati membri: alla ricerca di un equilibrio sostenibile,* in *Diritto pubblico*, 2013, 34, secondo i quali "il modello gerarchico non si presta ad autorizzare la riapertura di un giudizio conclusosi con una decisione definitiva in contrasto con il diritto comunitario [perché] la gerarchia/supremazia implica che tutti i giudici degli Stati membri, in quanto attori dell'ordinamento comunitario inteso in senso unitario e monistico, siano inevitabilmente soggetti al diritto comunitario come diritto principale (*law of the land*). Ne consegue che una pronuncia di un giudice nazionale definitiva ma scorretta, inerente ad una materia comunitaria (come gli aiuti di Stato, ad es.), non dovrebbe risultare più impugnabile, dal momento che essa va considerata, secondo questo modello, una decisione finale propria dell'ordinamento europeo, inteso in senso unitario e monistico. Ma, come si è visto, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia ciò non è sempre vero ed il giudicato anticomunitario può essere riaperto, in casi eccezionali e per evitare reiterate violazioni del diritto comunitario"; G.V.A. PETRALIA, *Conflitto tra giudicato nazionale e sentenze delle Corti europee: nota a margine di Corte Costituzionale n. 123/2017,* in *Rivista AIC*, 3/2017; M. GIAVAZZI, Eureka! *La sentenza anticomunitaria è*

Va precisato che il nostro ordinamento giuridico a fronte di un giudicato anticomunitario non appresta rimedi di tutela *ad hoc.* Tuttavia, ricorrendone le condizioni, si potrebbe far valere la responsabilità dello Stato Giurisdizione sotto il profilo risarcitorio, ove si accerti effettivamente l'anticomunitarietà del giudicato. Quand'anche si facesse valere la responsabilità dello Stato, il giudicato così formatosi, però, rimarrebbe fermo[117]. Ciò al fine di preservare il principio della stabilità ed intangibilità del giudicato medesimo[118], quale principio nel nostro ordinamento funzionale a garantire l'effettività della tutela. È, infatti, opinione consolidata tanto nel diritto interno che in quello europeo, che il principio di primazia del diritto europeo non può spingersi al punto tale da giustificare la disapplicazione del giudicato né l'introduzione di rimedi *extra ordinem* per revocare il giudicato medesimo.

Nei casi suddetti, e quindi nei casi in cui i giudici nazionali dovessero applicare il Decreto legge, attenendosi, quindi, alla normativa nazionale e non applicando quella europea, si potrebbe, tuttavia, paventare da un lato una responsabilità in capo ai magistrati e dall'altro una responsabilità dello Stato per la manifesta violazione del diritto dell'Unione.

Invero, l'art. 2 della L. 117/1988, in tema di responsabilità civile dei magistrati, al co. 3 dispone che costituisce colpa grave, suscettibile di dar vita alla responsabilità del magistrato, la violazione manifesta del diritto dell'Unione Europea. Inoltre, il co. 3 precisa che ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta del diritto dell'Unione Europea si tiene conto, tra le altre cose, del contrasto dell'atto o del provvedimento con l'interpretazione espressa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Questo è proprio il caso che si potrebbe prospettare, posto che laddove il giudice dovesse emettere un provvedimento, conformandosi a quanto disposto dal Decreto legge, siffatto provvedimento si porrebbe in contrasto con l'interpretazione dell'art. 37 della Direttiva 2013/32/UE espressa dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 4 ottobre 2024.

---

inutiler data *per carenza di giurisdizione del giudice nazionale sui segmenti comunitari di un procedimento di amministrazione intrecciata,* in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario,* 2019; M. BUCCARELLA, *I conflitti dell'azione amministrativa con il diritto dell'Unione Europea. Quali rimedi per i provvedimenti amministrativi antieuropei?,* in *Eurojus.it,* 3/2024.

[117] Cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 9 giugno 1964, Reynier, cause riunite C-79/63 e C-82/63; Corte di Giustizia, sentenza dell'1 giugno 1999, Eco Swiss, C-126/97; Corte di Giustizia, sentenza del 22 dicembre 2010, Commissione europea c. Repubblica slovacca, C-507/08; in senso contrario, ma quali casi assolutamente eccezionali rispetto alla regola di carattere generale, vanno richiamate Corte di Giustizia, sentenza del 13 gennaio 2004, Lucchini, C-453/00 e Corte di Giustizia, sentenza del 18 luglio 2007, Kühne & Heitz, C-119/05; si veda sul punto anche M.T. STILE, *La sentenza Lucchini sui limiti del giudicato: un traguardo inaspettato?,* in *Diritto degli scambi internazionali,* 2007, 734 ed E. FONTANA, *Qualche osservazione in margine al caso Lucchini, un tentativo di spiegazione*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2008, 195.

[118] G. CHIOVENDA, *Principi di diritto processuale civile,* Ristampa, Napoli, 1980, 906 e 907, secondo il quale "la cosa giudicata in senso sostanziale consiste nell'indiscutibilità dell'esistenza della volontà concreta di legge affermata nella sentenza, che deve, dunque, tenersi in futuro come norma immutabile del caso concreto"; R. CAPONI, *Giudicato civile e diritto costituzionale: incontri e scontri,* in *Giurisprudenza italiana,* 2009, 2828.

9.2. *Disapplicazione del Decreto legge n. 158/2024*

In alternativa a quanto suddetto e ai profili consequenziali, i giudici nazionali, applicando il consolidato principio di primazia del diritto europeo, potrebbero decidere di disapplicare il Decreto legge n. 158/2024, considerandolo quale norma nazionale in contrasto con il diritto europeo, in particolare con l'art. 37 della Direttiva 2013/32/UE, così come interpretato di recente dalla Corte di Giustizia.

È d'uopo specificare che è opinione consolidata in giurisprudenza[119] che le sentenze della Corte di Giustizia hanno, al pari delle norme dell'Unione direttamente applicabili cui ineriscono, operatività immediata negli ordinamenti interni nei limiti in cui hanno una funzione interpretativa e non creativa di diritto.

Orbene, alla luce di quanto suddetto, va ritenuto che alla sentenza della Corte di Giustizia, che chiarisce come debba essere interpretato l'art. 37 della Direttiva 2013/32/UE, e quindi avente funzione interpretativa, va riconosciuta operatività immediata negli ordinamenti interni con la conseguenza che la stessa vincola il giudice nazionale che si ritrova ad applicare la Direttiva medesima.

A siffatte conclusioni potrebbe, però, ostare la configurazione della direttiva *de quo* quale Direttiva *self-executing.*

Occorre, quindi, chiarire se possa essere riconosciuta o meno efficacia diretta nell'ordinamento giuridico italiano a tale Direttiva, e quindi se la stessa possa essere considerata o meno *self-executing*. Invero, solo ove si dovesse ritenere che tale Direttiva abbia efficacia diretta, e che quindi sia *self-executing*, si potrebbe legittimare in capo al giudice nazionale la disapplicazione del Decreto legge a fronte dell'interpretazione dell'art. 37 della Direttiva 2013/32/UE data dalla CGUE, con la conseguente applicazione della normativa europea, prevalente su quella nazionale, in conformità con quanto suddetto, ove si dovesse ritenere che quest'ultima sia incompatibile rispetto alla prima.

Viceversa, ove si dovesse ritenere che tale Direttiva non possa essere considerata quale *self-executing*, si potrebbe ritenere che il giudice nazionale non sia legittimato a disapplicare la stessa, nonostante il contrasto con la normativa europea. A tal uopo il giudice nazionale potrebbe sollevare una questione di legittimità costituzionale del Decreto legge per contrasto con gli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., quali dentellati normativi posti a fondamento del principio del primato del diritto europeo, nell'ottica in cui il decreto si pone in contrasto con la normativa europea, così come interpretata dalla Corte di Giustizia.

Sul punto, infatti, la giurisprudenza costituzionale[120] ha affermato che le norme comunitarie, se prive di effetto diretto, rendono concretamente operativi i parametri di cui agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.

Si tratta di un'opinione ormai consolidata nella giurisprudenza costituzionale[121], la quale ritiene che, a fronte della questione di legittimità costituzionale sollevata dal

[119] Si veda in tal senso Corte Costituzione sentenza n. 284/2007 e Corte Costituzionale sentenza n. 227/2010.

[120] Corte Costituzionale, ordinanza n. 103/2008 e Corte Costituzionale, sentenza n. 86/2012.

[121] Cfr. Corte Costituzionale, ordinanza n. 207/2013.

giudice nazionale per incompatibilità con le norme europee, spetterà poi alla Corte costituzionale valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa ed, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto europeo.

Una pronuncia di illegittimità costituzionale "avrebbe l'effetto di sanzionare con efficacia *erga omnes* l'istituto del Paese di origine sicuro, quantomeno nella parte in cui priva il/la richiedente asilo di garanzie procedurali che, invece, sono da considerarsi inderogabili in quanto espressione del diritto fondamentale ad un rimedio effettivo e del divieto di respingimento[122]".

Sul punto, va precisato che un'eventuale sentenza di illegittimità costituzionale della Corte costituzionale sarebbe anche da preferire, posto che mentre quest'ultima ha efficacia *erga omnes*, invece l'eventuale disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con quella europea ha efficacia soltanto *inter partes*, non potendo quindi esplicare effetti al di fuori della questione rispetto alla quale è stata disposta dal giudice la disapplicazione del decreto. Pertanto, disapplicare il decreto significherebbe lasciar vivere la norma nazionale che potrebbe, comunque, essere applicata in altre situazioni.

In alternativa, quand'anche si dovesse ritenere che tale Direttiva non possa essere considerata quale *self-executing*, il giudice nazionale potrebbe comunque disapplicare il Decreto legge per contrasto con la normativa europea così come interpretata dalla Corte di Giustizia, posto che le sentenze della Corte di Giustizia hanno, come suddetto, operatività immediata negli ordinamenti interni nei limiti in cui hanno una funzione interpretativa e non creativa di diritto.

Laddove, in ogni caso, il giudice nazionale dovesse paventare dubbi in merito alla qualificazione di tale Direttiva come *self-executing* o meno, si potrebbe ritenere che il giudice nazionale possa effettuare un rinvio pregiudiziale ai sensi di quanto previsto dall'art. 267 TFUE, chiedendo alla Corte di Giustizia dell'UE di accertare siffatta circostanza, e quindi stabilire se la Direttiva *de quo* sia o meno *self-executing*.

La strada della disapplicazione del Decreto legge, con la conseguente asserita e necessaria applicazione della normativa europea, così come interpretata dalla Corte di Giustizia, è stata, ad oggi, già seguita dal Tribunale di Catania[123], che si è pronunciato in merito, in attesa della risposta della Corte di Giustizia al rinvio pregiudiziale effettuato dal Tribunale di Bologna.

In particolare, il Tribunale di Catania non ha convalidato il trattenimento disposto dal questore di Ragusa di un migrante arrivato dall'Egitto (designato quale Paese di origine sicuro in forza della lista prevista dal Decreto n. 158/24), che aveva chiesto lo *status* di rifugiato al Centro di permanenza per i rimpatri di Pozzallo. Sul punto, i giudici siciliani hanno precisato che la lista di Paesi di origine sicuri prevista dal Decreto sui Paesi sicuri non esime il giudice all'obbligo di una verifica della compatibilità di tale designazione con il diritto dell'Unione Europea, così come affermato dalla Corte di Giustizia (*v. supra)*. Invero, i giudici hanno evidenziato come il

[122] Si veda N. DATENA E G. VICINI, *La procedura di designazione del paese d'origine sicuro e i poteri di valutazione del giudice ordinario*, in *Sistemapenale.it*, 2023.

[123] Tribunale di Catania, Sezione immigrazione, decreto del 4 novembre 2024, n. 311/2024; si veda anche F. VASSALLO PALEOLOGO, *Il Tribunale di Catania disapplica il Decreto legge "Paesi sicuri" e nega la convalida di un trattenimento disposto dal questore di Ragusa*, in *ADIF*, 2024.

quesito che è stato sottoposto alla Corte di Giustizia dal giudice ceco non è limitato alla questione specifica oggetto del quesito sottoposto alla Corte medesima relativo alla compatibilità con la Direttiva 2013/32/UE della designazione di Paese di origine sicuro con eccezioni di porzioni territoriali, considerate non sicure, ma riguarda più in generale l'obbligo del giudice del rimedio effettivo di rilevare una violazione delle condizioni sostanziali per la designazione di un Paese come di origine sicuro, di cui all'allegato I della Direttiva cit.

La *ratio* per cui i giudici siciliani ritengono che in capo al giudice vi sia un obbligo di verifica è da rinvenire negli effetti limitativi dei diritti del richiedente, che sono determinati dall'adozione di una procedura accelerata per i Paesi di origine sicuri, e quindi in deroga a quanto previsto dal regime ordinario.

Di particolare rilevanza è l'affermazione dei giudici secondo cui, proprio in virtù del fatto che la Corte di Giustizia ha precisato che i giudici nazionali hanno siffatto obbligo di verifica, che possono esercitare anche d'ufficio, la Direttiva 2013/32/UE è una normativa europea ad efficacia diretta.

Rispetto al caso di specie, i giudici siciliani[124] hanno evidenziato che nel paese di origine del richiedente vi sono gravi violazioni dei diritti umani che persistono in maniera generale e costante ed investono le libertà fondamentali che connotano un ordinamento democratico[125], tali da precludere la designazione di siffatto Paese come di origine sicuro alla luce del diritto europeo, così come interpretato dalla Corte di Giustizia. Motivo per il quale hanno disposto la disapplicazione del Decreto n. 158/24, giustificando siffatta disapplicazione alla luce del principio secondo cui le sentenze interpretative della Corte di Giustizia vincolano il giudice nazionale anche se appartenente ad altro Stato membro rispetto a quello che ha proposto il rinvio pregiudiziale[126].

---

[124] In particolare, il Tribunale di Catania, cit., ha affermato che "i citati rischi di insicurezza che riguardino, in maniera stabile ed ordinaria, intere ed indeterminate categorie di persone portano *de plano* il decidente a negare che l'Egitto possa ritenersi Paese di origine sicuro alla luce del diritto dell'Unione Europea e ciò per quanto si legge nelle argomentazioni della citata sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 4 ottobre 2024, laddove in motivazione richiede che il Paese per dirsi di origine sicuro sia caratterizzato da una situazione "generale e costante" di sicurezza. Il riferimento puntuale invero è al passaggio del paragrafo 52 allorché si legge "il suddetto allegato I precisa, in particolare, che un Paese è considerato di origine sicuro se, sulla base dello *status* giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica in generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'art. 9 della Direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale". Né rileva che tale affermazione sia contenuta nella parte motiva della sentenza della Corte di Giustizia e non anche nel dispositivo, e ciò sol che si consideri come per giurisprudenza costante sia certo che il *decisum* della Corte sia integrato non solo dal dispositivo, ma anche dalla motivazione quando questa non appaia come un mero *obiter*".

[125] Quali a titolo meramente esemplificativo la previsione della pena di morte; casi di detenzioni arbitrarie e arresti senza mandato; atti di tortura ed altri trattamenti inumani.

[126] Sul punto, il Tribunale di Catania ha richiamato la sentenza della Corte Costituzionale n. 15/24, la quale ha asserito che "il principio del primato del diritto dell'Unione discende dal principio dell'eguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati (v. art. 4 TFUE), che esclude la possibilità di far prevalere, contro l'ordine giuridico dell'Unione, una misura unilaterale di uno Stato membro. L'obbligo di dare applicazione al diritto dell'Unione, quando ne ricorrono i presupposti, implica che esso sia interpretato in modo uniforme in tutti gli Stati membri. La corretta applicazione e l'interpretazione del

Il Tribunale di Roma[127], intervenuto poco dopo quello di Catania, si è anch'esso discostato dal Decreto n. 158/24, non procedendo, tuttavia, al pari dei giudici siciliani alla disapplicazione dello stesso, ma investendo la Corte di Giustizia di un rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE, al pari del Tribunale di Bologna, sottoponendole quattro quesiti; il rinvio pregiudiziale è stato considerato dai giudici romani quale "*strumento più idoneo per chiarire vari profili di dubbia compatibilità con la disciplina sovranazionale, emersi a seguito delle norme introdotte dal decreto sui Paesi sicuri, che ha adottato un'interpretazione del diritto dell'Unione Europea e della sentenza della Corte di Giustizia divergente rispetto a quella seguita da questo Tribunale nei precedenti procedimenti di convalida delle persone condotte in Albania e ivi trattenute*". In particolare, i giudici romani, partendo dal presupposto che notoriamente la corretta applicazione del diritto europeo prevale sulla legge nazionale ove con essa incompatibile, hanno chiesto alla Corte di Giustizia di stabilire se debba prevalere quanto statuito dall'ultimo Decreto legge, secondo gli stessi di dubbia compatibilità con la normativa europea, così come interpretata dalla Corte di Giustizia, o quanto affermato dai giudici europei, secondo cui la domanda di protezione internazionale presentata dai singoli migranti va valutata caso per caso, e quindi in concreto.

Da ultimo va precisato che alla disapplicazione di una norma nazionale in contrasto con la normativa europea osterebbe solo l'esistenza di taluno dei controlimiti, ovvero taluno dei principi e diritti fondamentali della Costituzione, da ritenersi prevalente anche rispetto alla normativa europea.

Nel caso di specie va esclusa la sussistenza di controlimiti tali da impedire la disapplicazione della norma nazionale, anzi tra i principi fondamentali vi è proprio il diritto di asilo, tutelato ai sensi dell'art. 10 co. 3 Cost., che, applicando la normativa europea, non sarebbe che ampiamente tutelato ed assicurato.

9.3. *Questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 10 co. 3 Cost. e/o per violazione dell'art. 77 Cost.*

Entro un quadro nel quale si procede ad esaminare la posizione che potranno assumere i giudici a fronte dell'emanazione del Decreto sui Paesi sicuri, e al di là delle due strade su ipotizzate, si potrebbe anche ritenere che i giudici nazionali, nel corso di un processo che si sta svolgendo dinanzi a loro, avente ad oggetto una domanda di protezione internazionale, possano sollevare d'ufficio o su istanza di parte una questione sulla legittimità costituzionale del Decreto legge n. 158/2024 ex art. 134 Cost.[128] per

diritto sono garantiti dalla Corte di Giustizia, cui i giudici nazionali possono rinvolgersi attraverso il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE".

[127] Tribunale ordinario di Roma, Sezione immigrazione, con ordinanza dell'11 novembre 2024, n. 46690/2024 ha rimesso alla Corte di Giustizia il caso dei sette migranti, egiziani e bengalesi, trattenuti nel centro italiano di permanenza per il rimpatrio di Gjader in Albania, senza pronunciarsi sulle richieste di convalida, ma sospendendo il provvedimento di convalida del trattenimento medesimo. Alla scadenza dei termini di convalida i migranti verranno in Italia.

[128] L'art. 134 Cost. dispone che "La Corte costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;

contrasto con l'art. 10, comma 3, Cost.[129], che sancisce il c.d. diritto all'asilo. In particolare, quest'ultimo dispone che "*lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge*"[130].

Le Sezioni Unite[131], in più occasioni, hanno rilevato come il diritto di asilo scaturisce direttamente dal precetto costituzionale e si inserisce nell'ambito della ampia apertura della Costituzione verso i diritti fondamentali. In particolare, il diritto di asilo deve essere qualificato come diritto della personalità posto a tutela di interessi essenziali della persona e "*non può recedere al cospetto dello straniero bisognoso di aiuto, che allegando motivi umanitari, invochi il diritto di solidarietà sociale*". Sul punto, la giurisprudenza è unanime nel ritenere che il diritto d'asilo sia un diritto soggettivo dello straniero, con carattere precettivo e con conseguente immediata applicabilità della disposizione nella quale è previsto.

È proprio il diritto d'asilo che presuppone che un giudice abbia sempre e comunque il potere di verificare individualmente la situazione del singolo richiedente asilo, al fine di poter stabilire se la sua domanda di protezione internazionale possa essere accolta o meno. Limitare il potere del giudice, ritenendo che lo stesso debba necessariamente attenersi alla lista dei Paesi di origine sicuri, così come stilata dal Governo, andrebbe, quindi, proprio a ledere il diritto di asilo, quale principio fondamentale tutelato dalla Costituzione.

Da ultimo, va precisato che affinché il giudice possa ritenersi legittimato a sollevare una questione di legittimità costituzionale del Decreto *de quo* per contrasto con l'art. 10 co. 3 Cost., è comunque necessario che il giudice debba applicare nel caso concreto il decreto oggetto della questione di legittimità costituzionale, c.d. requisito della rilevanza, e che abbia un dubbio sulla legittimità di quell'atto, e quindi ritenga che la questione di legittimità costituzionale non sia manifestatamente infondata, c.d. requisito della non manifesta infondatezza.

La questione di legittimità costituzionale del Decreto n. 158/2024 si potrebbe sollevare anche per violazione dell'art. 77 Cost.[132], in particolare per l'insussistenza dei requisiti della straordinaria necessità e dell'urgenza[133], che il Governo, nell'emanare il medesimo Decreto ha ritenuto sussistenti, tenendo, peraltro, in considerazione la

---

sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni; sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica [ed i Ministri] a norma della Costituzione".

[129] A. CASSESE, *Commento all'art. 10*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca, Bologna-Roma, I, 526-531.

[130] Si veda sul punto S. BOLOGNESE, cit., il quale ha "rinvenuto nel diritto d'asilo costituzionalmente garantito l'unico freno alle proposte di riforma del sistema europeo comune di asilo che puntano ad esternalizzare sempre più il diritto di asilo".

[131] Cfr. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 4674/1996 e Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 29459/2019.

[132] A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, 2000, 93.

[133] F. BAILO e M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, in *Quaderni della Rassegna Parlamentare*, Napoli, 2023, 12-13, il quale afferma che "è il decreto-legge a monte a dover avere un contenuto circoscritto e funzionale a reagire al "caso straordinario".

sentenza della Corte di Giustizia.

In effetti, sussistono plurimi dubbi sulla possibilità di ritenere che siffatta materia fosse governata dalla straordinaria necessità e dall'urgenza, anche perché l'adozione del Decreto legge nel quadro delle fonti è prevista come ipotesi eccezionale[134]. Peraltro, il fatto che non si possano determinare i casi straordinari di necessità e di urgenza che legittimano il ricorso al Decreto legge, non equivale, come precisato dalla giurisprudenza costituzionale[135], all'assenza di limiti costituzionali.

Sul punto, la giurisprudenza[136] è unanime nel ritenere che l'esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite il decreto legge, e quindi l'utilizzo di uno strumento di carattere eccezionale, ne costituiscono il requisito di validità costituzionale. Pertanto, l'eventuale mancanza di esso configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto legge quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione.

L'esistenza di questi dubbi potrebbe, quindi, essere dissipata dalla Corte Costituzionale.

L'ipotesi in cui i giudici nazionali dovessero decidere di sollevare la questione di legittimità del Decreto *de quo* per la violazione dell'art. 77 Cost. non porrebbe, peraltro, alcun problema di doppia pregiudiziale, e quindi l'eventualità di far esaminare la questione dapprima alla Corte di Giustizia, perché il vizio lamentato è puramente interno.

9.4. *Rimessione della questione alle alte Corti: rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia ex art. 267 TFUE e rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione ai sensi di quanto previsto dall'art. 363* bis *c.p.c.*

Date le sussistenti gravi difficoltà interpretative, da ultimo, si potrebbe ipotizzare che i giudici nazionali possano effettuare un rinvio pregiudiziale sia alla Corte di Giustizia che alla Corte di Cassazione.

In primis i giudici nazionali potrebbero effettuare un rinvio pregiudiziale all'alta Corte europea, ovvero alla Corte di Giustizia, ai sensi di quanto previsto dall'art. 267 TFUE, come hanno fatto i Tribunali di Bologna[137] e di Roma[138].

In secondo luogo i giudici nazionali potrebbero effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 363 *bis* c.p.c., al pari di quanto è stato già fatto dal Tribunale ordinario di Roma[139] quando era in vigore il decreto ministeriale contenente la lista dei Paesi di origini sicuri. Ciò al fine di demandare alla Corte di Cassazione la risoluzione della questione circa i poteri del giudice, chiedendo in

[134] Sul punto si veda Corte Costituzionale, sentenza n. 360/1996.

[135] Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 146/2024.

[136] V. Corte Costituzionale, sentenza n. 29/1995; Corte Costituzionale, sentenza n. 341/2003; Corte Costituzionale, sentenza n. 171/2007; Corte Costituzionale sentenza n. 128/2008.

[137] Tribunale ordinario di Bologna, Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, cit.

[138] Tribunale ordinario di Roma, Sezione immigrazione, cit.

[139] Tribunale ordinario di Roma, Sezione immigrazione, cit.

particolare se lo stesso debba ritenersi vincolato alla designazione dei Paesi di origini sicuri effettuata dal Governo con il Decreto legge ovvero se il giudice possa distaccarsi dalla stessa, laddove ritenga che quel paese, benché inserito nella lista dei Paesi di origine sicuri, non possa essere qualificato tale, disapplicando il Decreto laddove ritenga che lo stesso sia in contrasto con la normativa europea.