

RINVIO PREGIUDIZIALE IN CASSAZIONE E IN CORTE
DI GIUSTIZIA E DISAPPLICAZIONE DI UN ATTO
AMMINISTRATIVO CONTRARIO AL DIRITTO UE.
IL CASO DEL D.M. PAESI DI ORIGINE SICURA

*Le renvoi préjudiciel à la Cour de cassation italienne et celui à la Cour de justice et
l'inapplication des actes administratifs contraires au droit de l'UE.
Le cas du décret ministériel concernant les Pays d'origine sûrs*

*The preliminary reference to the Italian Court of Cassation and the one to the Court of
Justice and disapplication of an administrative act infringing EU Law.
The case of the Ministerial Decree on Safe Countries of origin*

MARCELLA COMETTI**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro legislativo rilevante. – 3. Il contrasto giurisprudenziale tra le Sezioni Specializzate sulla possibilità di sindacare l'effettiva sicurezza di un Paese terzo. – 4. Sindacabilità e disapplicazione del “decreto Paesi sicuri”: una prospettiva di diritto dell'Unione. – 4.1 Il rapporto tra rinvio pregiudiziale in Cassazione e in Corte di giustizia. – 4.2 I poteri di disapplicazione del giudice ordinario di un atto amministrativo contrastante con il diritto dell'Unione europea. – 4.3 Un passo indietro: la disapplicazione del D.M. Paesi sicuri per contrasto con l'ordinamento dell'Unione è una via percorribile? – 5. Riflessioni conclusive alla luce del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo.

1. Introduzione

Il 15 maggio 2024, la Sezione specializzata in materia di immigrazione del tribunale ordinario di Firenze pronunciava due ordinanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia¹ concernenti quanto previsto dall'art. 2

* Assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Torino.

* Il presente articolo è stato scritto nell'ambito delle attività del progetto di ricerca di interesse nazionale (PRIN 2022) Community Sponsorship for Migration and Refugees in Europe – CoSME (www.cosmeproject.eu), Finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU.

¹ Trib. Firenze, Sezione Specializzata Protezione Internazionale, ordinanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE nei procedimenti iscritti al n. r.g. 3303/2024 (disponibile in: <https://www.diritto.comparati.it/wp-content/uploads/2024/07/rinvio->

bis, comma 2, del d. lgs. 25/2008², il quale consente, ai fini della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, di dichiarare un Paese come di origine sicuro con l'esclusione di parti di territorio o di alcune categorie di persone a rischio. Precisamente, il giudice *a quo* interrogava la Corte sull'interpretazione degli articoli 36, 37 e 46 della direttiva 2013/32/UE³ chiedendole, in via principale, se questi debbano essere interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro designi uno Stato come Paese di origine sicuro con esclusione di categorie di persone a rischio; in via subordinata, nell'ipotesi in cui tale modalità di designazione non sia vietata in maniera assoluta dal diritto dell'Unione, se quest'ultimo osti ad una norma nazionale che designi un Paese di origine sicuro con esclusioni personali che, per numero e tipologia, sono di difficile accertamento, considerati i tempi ristretti della procedura accelerata, e se, quindi, in tal caso, il Paese nel suo complesso non possa essere considerato un Paese di origine sicuro ai fini della direttiva.

Tali ordinanze presentano profili di particolare interesse soprattutto alla luce del fatto che il presupposto su cui si basano – ovverosia il poterdovere del giudice ordinario di sindacare il decreto ministeriale Paesi sicuri⁴ e, quindi, di accertare la legittimità della designazione di un Paese terzo quale sicuro – non è un dato acquisito fra le diverse Sezioni distrettuali specializzate né, tanto meno, all'interno di diversi collegi delle stesse Sezioni. Ed invero, l'1 luglio 2024, il Tribunale di Roma proponeva alla Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c., un quesito pregiudiziale riguardante proprio quest'aspetto⁵, ovverosia se il giudice

[pregiudiziale-costa-d-avorio.pdf](#)) e al n. r.g. n. 2458/2024; le cause sono state registrate con numero di causa C-388/24 *Oguta* e C-389/24 *Daloo*. In dottrina F. VENTURI, *Italy 'Safe Countries of Origin' Legislation Under Cjeu Scrutiny: Challenging the (Un)Safety*, in *Diritti Comparati*, 2024.

² Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in *GURI* n. 40, 16.02.2008.

³ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), in *GUUE* L 180, 29.6.2013, p. 60 ss.

⁴ Il decreto ministeriale contenente l'elenco dei Paesi d'origine sicuri è stato adottato il 4 ottobre 2019 (decreto 4 ottobre 2019 del Ministero Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in *GURI* n.235, 07.10.2019) e successivamente aggiornato il 17 marzo (decreto 17 marzo 2023 del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale, in *GURI* n. 72, 25.03.2023) e il 7 maggio 2024 (decreto 7 maggio 2024 del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, in *GURI* n. 105, 07.05.2024).

⁵ Trib. Roma, Sezione diritti della persona e immigrazione, Ordinanza di rinvio

ordinario sia vincolato alla lista dei Paesi di origine sicura approvata con il decreto ministeriale, o se debba comunque valutare, sulla base di informazioni sui Paesi di origine aggiornate al momento della decisione, se il Paese incluso nell'elenco sia effettivamente tale alla luce della normativa europea e nazionale vigente in materia.

Prima di addentrarsi nell'intricata "saga" giurisprudenziale brevemente introdotta e al fine di meglio orientarsi in questa, al par. 2 verranno anticipati i tratti essenziali del quadro legislativo di riferimento. Seguirà un'analisi dei rinvii pregiudiziali attualmente pendenti in Corte di giustizia e in Cassazione e una disamina dei precedenti decreti del Tribunale di Firenze⁶ che mettono in evidenza gli opposti orientamenti della giurisprudenza in tema di sindacabilità del D.M. da parte del giudice ordinario, e in ordine allo strumento processuale attraverso cui quel sindacato si concretizza (par. 3). A tal proposito, il 4 ottobre 2024, la Corte di giustizia è intervenuta con una sentenza pregiudiziale con la quale ha sostenuto il dovere del giudice – nell'ambito dell'esame completo ed *ex nunc* richiesto dall'art. 46, par. 3 della direttiva 2013/32 – di sollevare un'inosservanza delle condizioni sostanziali della designazione di un Paese come sicuro, anche se tale inosservanza non è espressamente dedotta a sostegno del ricorso⁷.

La sovrapposizione di queste pronunce apre ad almeno due questioni di particolare interesse concernenti il rapporto tra l'art. 267 TFUE, notoriamente base giuridica del rinvio pregiudiziale in Corte di giustizia, e l'art. 363 bis c.p.c. (par. 4.1) e i poteri di disapplicazione del giudice ordinario di un atto amministrativo nazionale (*i.e.* il D.M.) contrastante con il diritto dell'Unione (par. 4.2). Per quanto riguarda questa seconda questione, la vicenda, a dire il vero, può essere osservata da due differenti

pregiudiziale alla Corte di Cassazione nel procedimento iscritto al n. r.g. 22259/2024 (disponibile in: https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Ordinanza_Trib_Roma_RG_26085_2024_nsRG_14533_2024_oscuramento_noindex.pdf).

⁶ Trib. Firenze, Sezione Specializzata Protezione Internazionale, 20 settembre 2023, n. 9787/2023 (disponibile in: <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2023/asilo-1/processuali/1317-13-trib-firenze-1732023/file>); Trib. Firenze, Sezione Specializzata Protezione Internazionale, 26 ottobre 2023, n. 11464-1/2023; Trib. Firenze, Sezione Specializzata Protezione Internazionale, 26 ottobre 2023, n. 3773/2023 (disponibile in: <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-1-2024/asilo-2/questioniprocessuali/1365-7-trib-firenze-26102023/file>); Trib. Firenze, Sezione Specializzata Protezione Internazionale, 26 ottobre 2023, n. 4988-1/2022. Per un orientamento differente si rimanda Trib. Firenze, Sezione Specializzata Protezione Internazionale, decreto dell'11 gennaio 2024 n. r.g. 14094-1/2023.

⁷ Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, ECLI:EU:C:2024:841.

prospettive. La prima, di diritto interno, guarda alla disapplicazione del D.M. Paesi sicuri quale concretizzazione del potere di disapplicazione del giudice ordinario di un atto amministrativo da compiersi in via incidentale *ex art. 5 dell'all. E della l. n. 2248/1865*. La seconda, invece, evoca l'istituto della disapplicazione quale primo e fondamentale corollario del principio del primato del diritto dell'Unione europea⁸. Dopo aver esplorato i due diversi punti di vista, il contributo si sofferma sull'effettiva possibilità che il giudice avrebbe di disapplicare l'atto amministrativo per contrasto con l'ordinamento dell'Unione (par. 4.3).

In chiusura (par. 5), nella lettura delle attuali vicende giurisprudenziali pare rilevante tenere a mente non solo l'attuale ma anche il futuro quadro normativo dell'Unione; per vero, sui quesiti pregiudiziali e sui possibili contrasti giurisprudenziali, di cui si darà conto nel contributo, incede l'ombra del nuovo regolamento procedure, entrato recentemente in vigore, la cui applicazione decorrerà a partire dal 12 giugno 2026⁹.

2. Il quadro legislativo rilevante

Il decreto di aggiornamento interministeriale del 7 maggio 2024¹⁰ ha, recentemente, ampliato la lista dei Paesi di origine sicuri, prevista dall'art. 2 bis del d. lgs. 25/2008¹¹; attualmente, l'elenco comprende Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Camerun, Capo Verde, Colombia, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia.

La facoltà di 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 è prevista dall'art. 37 della direttiva 2013/32 (c.d. direttiva procedure).

⁸ Per i discussi rapporti tra questi elementi e l'effetto diretto, che esulano, tuttavia, dal tema che ora ci occupa, si veda D. MIASIK, M. SZWARC, *Primacy and direct effect – still together: Popławski I*, in *Common Market Law Review*, 2021, pp. 571-590; L.S. ROSSI, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza Popławski*, in *Giustizia Insieme*, 2021.

⁹ Art. 79, par. 2, regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, in *GUUE* L 1348, 22.5.2024.

¹⁰ Decreto 7 maggio 2024 del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008.

¹¹ Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in *GURI* n. 40, 16.02.2008.

Attualmente, diciannove Stati membri hanno adottato liste in cui sono indicati Paesi di origine sicura¹²; tra questi, l'Italia individuava, per la prima volta, determinati Stati terzi quali Paesi di origine sicura con decreto del 4 ottobre 2019¹³, emesso dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con i Ministri dell'Interno e della Giustizia¹⁴.

Nell'ordinamento italiano, la valutazione volta ad accertare se un Paese terzo è un Paese di origine sicuro si deve imperniare sulle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo nonché su altre fonti di informazione, comprese, in particolare, quelle fornite da altri Stati membri, dall'EUAA, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti (art. 2 bis, par. 4, d. lgs. 25/2008 e art. 37, par. 3 direttiva 2013/32/UE). Sulla base di tali informazioni vengono redatte le “schede sui Paesi di origine sicura”¹⁵ utili a valutare la situazione particolare del richiedente nell'ambito delle domande di protezione internazionale (ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.M. Paesi sicuri del 7 maggio 2024). Concretamente, le “schede sui Paesi di origine” sono state trasmesse il 6 maggio 2024, con appunto operativo della Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie, ai gabinetti degli altri ministeri competenti (Giustizia e Interno)¹⁶.

L'Italia, come tutti gli altri Stati membri, è tenuta, ai sensi del considerando 48 e dell'art. 37, par. 2 della direttiva procedure (trasposto dall'art. 2 bis, comma 1, d. lgs. 25/2008) a riesaminare periodicamente la situazione nei Paesi terzi designati di origine sicuri.

¹² EUAA, *Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure*, Dicembre 2022, disponibile in: <https://euaa.europa.eu/publications/applying-concept-safe-countries-asylum-procedure>.

¹³ Decreto 4 ottobre 2019 del Ministero Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25

¹⁴ G. CELLAMARE, *L'attivazione nell'ordinamento italiano del concetto di Paese di origine sicuro*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 323 ss.; C. PITEA, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2019, p. 627 ss.

¹⁵ Disponibili in: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri-2/>.

¹⁶ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Direzione Generale per gli Italiani all'estero e le politiche migratorie, Ufficio IV – Flussi Migratori, Protezione Internazionale degli stranieri in Italia e Adozioni Internazionali, Appunto per il Gabinetto dell'On Ministro, Lista Paesi d'origine sicuri per richiedenti asilo: trasmissione schede Paese aggiornate, appunto n. 028354-I del 29/02/2024, Appunto n. 046900-I del 10/04/2024, disponibile in: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2024/06/Appunto-56895-I-06.05.2024.pdf>.

Diverse sono le conseguenze che derivano dalla provenienza da Paese sicuro¹⁷: le disposizioni della direttiva procedure in materia istituiscono «un regime particolare di esame [della domanda di protezione internazionale] basato su una forma di presunzione relativa di protezione sufficiente nel Paese di origine, la quale può essere confutata dal richiedente indicando motivi imperativi attinenti alla sua situazione particolare»¹⁸. Segnatamente, per quanto concerne la trasposizione della direttiva nell'ordinamento italiano, da questa denominazione segue che: *i*) la procedura diviene da ordinaria ad accelerata¹⁹; *ii*) il richiedente asilo soffre un onere di allegazione aggravato a cui corrisponde un onere motivazionale attenuato per la pubblica amministrazione²⁰; *iii*) la domanda può essere rigettata perché manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 32, co. 1, lett. b-bis) del d. lgs. 25/2008 e *iv*) i termini per proporre ricorso si riducono della metà²¹. L'art. 9, comma 2 bis del d. lgs. 25/2008 riporta, per altro, che la decisione con cui è rigettata la domanda presentata da un richiedente proveniente da un Paese di origine sicura 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.

Ancora, la proposizione del ricorso non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato²²; al ricorrente, *ex art.* 35 bis, quarto comma, d. lgs. 25/2008, tuttavia, viene riconosciuta la possibilità di avanzare istanza di sospensione della decisione adottata dalla Commissione Territoriale. La sospensione potrà essere accordata, con decreto motivato, pronunciato entro cinque giorni dalla presentazione dell'istanza e senza la preventiva convocazione della controparte, se ricorrono gravi e circostanziate ragioni e assunte, ove occorra, sommarie informazioni²³.

Così, l'indicazione di un Paese quale “sicuro” consente «di realizzare una più efficiente dismissione di domande [di protezione internazionale] considerate *ex ante* strumentali e, in ultima analisi, [di] dissuadere il

¹⁷ M. FLAMINI, *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023*, in *Questione giustizia*, 2023.

¹⁸ Corte giust., 25 luglio 2028, causa C-404/17, *A contro Migrationsverket*, ECLI:EU:C:2018:588, punto 25.

¹⁹ Art. 28 bis, comma 2, lett. c) d. lgs. 25/2008 e art. 31, par. 8 direttiva 2013/32/UE.

²⁰ Art. 2 bis, comma 5 d. lgs. 25/2008.

²¹ Precisamente, il termine previsto per la proposizione del ricorso, a pena di inammissibilità, è di quindici giorni a decorrere dalla notificazione del provvedimento della Commissione territoriale, ai sensi dell'art 35 bis, par. 2, d. lgs. 25/2008

²² Art. 35 bis, comma 3, d. lgs. 25/2008.

²³ Art. 34 bis, comma 4, d. lgs. 25/2008.

migrante dal proprio progetto migratorio “abusivo”, anche a costo di una rimodulazione in senso riduttivo delle garanzie individuali²⁴. Per vero, la previsione di un elenco di Paesi sicuri – che, per altro, rischia di dar adito ad una strumentalizzazione del concetto di sicurezza ove, in alcuni Stati membri, si osserva una sovrapposizione tra i principali Paesi d’origine dei richiedenti asilo e quelli considerati “sicuri” dalle liste nazionali – consente di derogare a taluni diritti procedurali garantiti dalla direttiva 2013/32/UE ai richiedenti²⁵ e di limitare il diritto ad un ricorso effettivo ai sensi dell’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE.

3. Il contrasto giurisprudenziale tra le Sezioni Specializzate sulla possibilità di sindacare l’effettiva sicurezza di un Paese terzo

Tra la fine del 2023 e l’inizio del 2024, con alcuni decreti emessi ai sensi dell’art. 35 bis, quarto comma del d. lgs. 25/2008²⁶, la Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE del Tribunale di Firenze ha ammesso, quale giudice ordinario, di poter verificare la conformità a diritto del D.M., in particolare di controllare il legittimo inserimento di un Paese nella lista Paesi sicuri.

Constatato che il decreto ministeriale è suscettibile di sindacato giurisdizionale da parte del giudice ordinario, il collegio ha proceduto alla disapplicazione dello stesso. Da notarsi come nel procedimento r.g. 9787/2023²⁷ il D.M. veniva disapplicato «in parte qua, poiché non conforme ai criteri legislativi indicati nella direttiva 2013/32», senza alcun rimando alla base giuridica grazie al quale tale disapplicazione avveniva, mentre nei procedimenti r.g. 11464-1/2023, r.g. 3773/2023 e r.g. 4988-1/2022²⁸, all’accertamento della illegittimità e/o inefficacia sopravvenuta del D.M. (perché non più conforme ai criteri legislativi indicati nella direttiva 2013/32/UE e nell’art. 2 bis del d. lgs. 25/2008, che ne è al contempo recepimento e attuazione) conseguiva la «disapplicazione in parte qua, da compiersi in via incidentale *ex* art. 5 L.A.C.²⁹ del decreto

²⁴ C. PITEA, *La nozione di «Paese di origine sicuro»*, cit., p. 629.

²⁵ Con riferimento all’accelerazione della procedura e alle relative conseguenze si rimanda a J. HAMBLY, N. GILL, *Law and Speed: Asylum Appeals and the Techniques and Consequences of Legal Quickening*, in *Journal of Law and Society*, 2020, pp. 3-28.

²⁶ Trib. Firenze, n. 9787/2023, cit.; n. 11464-1/2023, cit.; n. 3773/2023, cit.; n. 4988-1/2022, cit.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Legge 20 marzo 1865, n. 2248, Per l’unificazione amministrativa del Regno d’Italia, in *GURI* n. 101, 27.04.1865 (note: gli allegati A, B, C, D, E, F sono stati pubblicati successivamente nelle seguenti Gazzette: SO relativo alla *GURI* n. 110 del

ministeriale». Perciò, il tribunale procedeva a disapplicazione sulla base del diritto interno e non del diritto dell'Unione, ovverosia ai sensi dell'art. 5 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, secondo cui se «nella catena delle questioni che il giudice ordinario deve risolvere» rilevi anche la legittimità di un atto amministrativo, è consentito al giudice ordinario «di conoscere dell'atto e della sua legittimità in via incidentale e, eventualmente, di disapplicarlo (senza che questo abbia alcuna conseguenza ulteriore sulla sopravvivenza dello stesso)»³⁰.

Il 15 maggio 2024, tuttavia, in luogo della disapplicazione, sempre lo stesso Collegio del tribunale ordinario di Firenze – Sezione specializzata in materia di immigrazione – pronunciava due ordinanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia³¹. A mente dei giudici fiorentini, è la diversità delle due fattispecie oggetto dei procedimenti che giustificava, in un caso, la disapplicazione e, nell'altro, il rinvio alla Corte di giustizia. Nella prima ipotesi, invero, il giudice sindacava la legittima presenza della Tunisia nella lista Paesi sicuri mentre, nella seconda, la valutazione di legittimità dell'inserimento riguardava la Costa D'Avorio e la Nigeria. Nel primo caso, la illegittimità e/o inefficacia sopravvenuta del decreto ministeriale derivava dal mancato aggiornamento dell'elenco di Paesi da presumere sicuri: i ministeri competenti, per vero, ai sensi della direttiva procedure (considerando 48 e articolo 37) e del primo comma dell'art. 2 bis d. lgs. 25/2008 sono tenuti a riesaminare periodicamente la situazione esistente nei Paesi designati come d'origine sicuri.

Nella seconda fattispecie, invece, la scelta del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, in luogo della disapplicazione del D.M., si rendeva necessaria poiché la questione non aveva a che vedere con il mancato riesame periodico della situazione nei Paesi terzi designati come di origine sicura, bensì con quanto previsto dall'art. 2 bis, comma 2, del d. lgs. 25/2008 il quale dispone che «la designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone». A proposito dell'indicazione di un Paese sicuro con esclusione di categorie di persone, mentre il D.M. del 17 marzo 2023 (in vigore alla data di adozione del provvedimento di rigetto della Commissione territoriale) genericamente designava la Costa D'Avorio e la Nigeria come

08.05.1865, *GURI* n. 112 del 10.05.1865, *GURI* n. 113 del 11.05.1865, *GURI* n. 114 del 12.05.1865, SO relativo alla *GURI* n. 117 del 16.05.1865).

³⁰ C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "Paesi di origine sicuri" nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2024, p. 19.

³¹ Trib. Firenze, n. 3303/2024, cit. e n. r.g. n. 2458/2024, cit.; le cause sono state registrate con numero di causa C-388/24 *Oguta* e C-389/24 *Daloo*.

Paesi di origine sicura e specificava che la situazione del richiedente doveva essere valutata alla luce delle informazioni contenute nelle Schede Paese³², quest'ultime escludevano nove categorie di persone dall'applicazione della presunzione di sicurezza per la Nigeria³³ e otto per la Costa d'Avorio³⁴. Benché siffatte eccezioni non fossero espressamente indicate nel D.M. ma solo nelle Schede Paese, secondo il Collegio di Firenze per queste categorie di persone non avrebbe dovuto operare la presunzione di sicurezza³⁵.

Così, se effettivamente, nell'attuazione di quanto previsto dall'art. 2 bis, comma 2, del d. lgs. 25/2008, il Ministero intendeva escludere tali categorie dalla presunzione di sicurezza, e constatato che la direttiva procedure non ammette esplicitamente tale facoltà³⁶, al giudice si poneva una questione concernente, in primo luogo, la possibilità per uno Stato membro di designare un Paese come sicuro con l'esclusione di determinate

³² Art. 1 decreto 17 marzo 2023 del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, cit.

³³ Trib. Firenze, n. 2458/2024, cit., pp. 17, 18.

³⁴ L'appunto n. 181962 del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (disponibile in: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri/>) ritiene che la Repubblica della Costa d'Avorio possa essere considerata un Paese di origine sicuro ma indica i seguenti gruppi sociali a rischio: detenuti, persone con disabilità fisiche o mentali, albin, sieropositivi, comunità LGBT, vittime di discriminazione sulla base dell'appartenenza di genere, vittime di tratta e giornalisti.

³⁵ Secondo il Tribunale (Trib. Firenze, n. 3303/2024, cit., p. 13, 14) «tali categorie sono infatti inserite nella scheda ministeriale sotto la seguente voce: “*Eventuali eccezioni per parti del territorio o per categorie di persone*”. Del resto, va considerato che l'art. 2-bis, comma 2 d. lgs. 25/2008, in forza del quale il decreto Ministeriale è stato emanato, prevede espressamente che “La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone” [...] Un diverso risultato interpretativo, [...], renderebbe il predetto decreto illegittimo per contraddittorietà tra atti, stante il contrasto con le valutazioni formulate all'esito dell'istruttoria, nonché per violazione di legge, non risultando i criteri di qualificazione posti dalla Direttiva Procedure certamente rispettati per le categorie che la stessa autorità amministrativa ha ritenuto a rischio. [...]». Di diverso avviso M. GATTUSO il quale riporta: «[...] la mancata previsione di clausole di esclusione nei decreti interministeriali italiani, esclude che il giudice italiano possa proporre un ulteriore rinvio pregiudiziale, in particolare in relazione alla legittimità della previsione di clausole di esclusione per gruppi etnici, categorie, profili», si veda: M. GATTUSO, *Tre domande sui Paesi sicuri*, in *Questione Giustizia*, 22.09.2023.

³⁶ Al contrario del regolamento procedure del 2024 (già approvato, la cui entrata in vigore è posticipata a partire dal 12 giugno 2026) e della precedente direttiva procedure del 2005, l'attuale direttiva procedure del 2013, non consente esplicitamente la possibilità di designare un Paese come sicuro limitatamente a porzioni di territorio o con riferimento a gruppi particolari. Si vedano: art. 61, par. 2 e par. 5, lett. b), regolamento (UE) 2024/1348 e art. 30, par. 1 e par. 3 della direttiva 2005/85/CE, del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in *GUUE* L 326, 13.12.2005, p. 13 ss.

categorie di persone. In subordine, qualora il silenzio della direttiva procedure dovesse esser interpretato nel senso che ad uno Stato membro è concesso indicare uno Stato terzo come sicuro con l'esclusione di determinate persone, all'autorità giurisdizionale si presentava un'ulteriore questione riguardante, invece, il "perimetro soggettivo" da considerare per valutare il rispetto dei criteri di designazione di un Paese di origine sicuro, ovvero «se possa considerarsi inseribile nella lista dei Paesi sicuri uno Stato che abbia una così significativa, per qualità e quantità, presenza di categorie di persone a rischio di violazione dei diritti umani»³⁷.

Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in luogo della disapplicazione, perciò, derivava da una questione interpretativa di natura preliminare coinvolgente direttamente l'applicazione del diritto dell'Unione. Per vero, il Tribunale sollevava un quesito interpretativo alla Corte di giustizia chiedendole se gli articoli 36, 37 e 46 della direttiva 2013/32/UE dovessero essere interpretati in modo tale da precludere una normativa nazionale, come quella italiana, che consente di dichiarare un Paese come di origine sicuro con l'esclusione di alcune categorie di persone a rischio. In via subordinata, supponendo che questo metodo di designazione non sia completamente vietato dal diritto dell'Unione, il giudice a quo chiedeva alla Corte se lo stesso diritto osti ad una norma nazionale che designi un Paese terzo come di origine sicuro e che preveda esclusioni per gruppi di persone che, sia per numero che per tipologia, sono di difficile accertamento nei tempi limitati della procedura accelerata.

Quest'ultimo quesito pregiudiziale, per chiarimento dello stesso Tribunale, non riguarda l'*an* ma il *quantum* (ovverosia, l'oggetto e l'estensione) del sindacato del giudice nazionale sulla conformità dell'inserimento di un determinato Paese di origine nell'apposita lista. Nelle ordinanze di rinvio in esame, per vero, il Collegio del Tribunale di Firenze dà per acquisito un dato, ovverosia che l'autorità giurisdizionale ha il potere-dovere di verificare preliminarmente la legittimità del presupposto dell'adozione della procedura accelerata e, quindi, di valutare la conformità dell'inserimento di un determinato Paese nella lista nazionale rispetto ai criteri comuni fissati dalla direttiva 2013/32/UE, nonché di verificarne la perdurante rispondenza agli stessi in caso di mutamento significativo delle condizioni di fatto.

Tuttavia, e questo è un risvolto di particolare interesse, il presupposto su cui si basa il rinvio pregiudiziale (ovverosia, il potere-dovere del giudice ordinario di accertare la legittimità dell'inserimento di un Paese nell'elenco nazionale) non è un dato acquisito fra le diverse Sezioni distrettuali

³⁷ Trib. Firenze, n. 3303/2024, cit., p. 14.

specializzate né, tanto meno, all'interno di diversi collegi delle stesse Sezioni³⁸.

Ed invero, l'1 luglio 2024, il Tribunale di Roma proponeva alla Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c., un quesito pregiudiziale riguardante proprio quest'aspetto, ovvero se «il giudice ordinario sia vincolato alla lista dei Paesi di origine sicura approvata con il decreto interministeriale, o se il giudice debba, anche in ragione del dovere di cooperazione istruttoria, comunque valutare, sulla base di informazioni sui Paesi di origine (COI) aggiornate al momento della decisione, se il Paese incluso nell'elenco dei “Paesi di origine sicuri” sia effettivamente tale alla luce della normativa europea e nazionale vigente in materia».

4. Sindacabilità e disapplicazione del “decreto Paesi sicuri”: una prospettiva di diritto dell'Unione

L'intreccio di pronunce apre ad almeno due questioni di particolare interesse concernenti (i) il rapporto tra l'art. 267 TFUE, notoriamente base giuridica del rinvio pregiudiziale in Corte di giustizia, e l'art. 363 bis c.p.c.³⁹ e (ii) i poteri di disapplicazione – *rectius*, non applicazione⁴⁰ – del giudice

³⁸ Si vedano, in particolare, i decreti del Tribunale di Firenze adottati in data 20.9.2023 *supra* citati e, in senso diametralmente opposto, Trib. Firenze, Sezione Specializzata Protezione Internazionale, decreto dell'11 gennaio 2024 n. r.g. 14094-1/2023.

³⁹ J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona al 31.12.2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell'Unione*, in J. ALBERTI, G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pisa, 2023, p. 135 ss.; S. BARBIERI, *Tutte le strade portano a Lussemburgo. Il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale alla Cassazione e l'art. 267 TFUE*, in *BlogDUE*, 2023; A. CARRATTA, *Il rinvio pregiudiziale come modello: l'introduzione di un meccanismo di coinvolgimento pregiudiziale della Corte di Cassazione nel giudizio civile*, in J. ALBERTI, G. DE CRISTOFARO (a cura di), *cit.*, p. 103 ss.; P. DE PASQUALE, *Il ruolo delle parti nel rinvio pregiudiziale: problemi vecchi e nuovi*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2023, p. 15 ss.

⁴⁰ Come fatto notare da C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015, p. 139 è stata la Corte costituzionale (Corte cost., 18 aprile 1991, n. 168, in *Giur. cost.*, 1991, I, p. 1409 ss.) «ad abbandonare l'espressione “disapplicazione” del diritto interno contrastante, che “evoca vizi della norma in realtà non sussistenti in ragione proprio della autonomia dei due ordinamenti”, per descrivere piuttosto il fenomeno in termini di “non applicazione” della norma nazionale, che resta, appunto, irrilevante nel caso di specie, ma non per questo invalidata con effetto *erga omnes*». Gli stessi autori, in nota a pie di pagina n. 44, precisano come, tuttavia, nel linguaggio comune di dottrina e giurisprudenza sia «assai più diffusa l'espressione “disapplicazione”» e che la stessa Consulta ha nuovamente impiegato quest'ultimo termine in pronunce più recenti.

ordinario di un atto amministrativo nazionale contrastante con il diritto dell'Unione⁴¹.

4.1 Il rapporto tra rinvio pregiudiziale in Cassazione e in Corte di giustizia

La prima questione si pone alla luce del fatto che il contesto normativo di riferimento del quesito pregiudiziale alla Cassazione, formulato ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c., è composto da disposizioni della direttiva procedure⁴² e dalla relativa normativa nazionale di recepimento (d. lgs. 25/2008). Per di più, proprio «ai fini della controversa interpretazione del contesto normativo»⁴³, il giudice *a quo* rimanda a due rinvii pregiudiziali proposti alla Corte di giustizia di cui uno (quello sollevato dal Tribunale di Firenze, con le due ordinanze di cui si è detto *supra*) attualmente pendente; nonché un precedente rinvio, proposto dal Tribunale regionale di Brno, nella causa C-406/22, su cui, invece, i giudici di Lussemburgo si sono recentemente pronunciati⁴⁴.

Ciò premesso, e visto che la questione è, chiaramente, connotata da profili di diritto dell'Unione europea, sorge spontaneo l'interrogativo se si possa ravvisare, nel caso di specie, un "aggiramento" del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e come, invece, la necessaria centralità di quest'ultima possa essere ancora recuperata, a piena salvaguardia dell'uniforme applicazione del diritto dell'Unione e del principio di certezza del diritto.

Al primo quesito sembrerebbe potersi dare una risposta affermativa, soprattutto se si considera che la questione pregiudiziale sottoposta alla Corte di Cassazione ben avrebbe potuto essere formulata, in termini simili, quale rinvio d'interpretazione alla Corte di giustizia, chiedendole se l'art. 46, par. 3 della direttiva procedure⁴⁵, in combinato disposto con l'art. 47

⁴¹ I. ANRÒ, J. ALBERTI, *Riflessioni sull'effetto diretto, sul primato e sulla disapplicazione del diritto nazionale*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale, I, Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, Milano, 2023, p. 79 ss.; D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, pp. 1-42; D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018; L.S. ROSSI, "Un dialogo da giudice a giudice". *Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni AISDUE*, 2022, p. 62 ss.

⁴² Considerando 46 e 48, artt. 37, 38 e art. 46, e allegato I direttiva 2013/32/UE.

⁴³ Trib. Roma n. 22259/2024, cit., p. 5.

⁴⁴ Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, ECLI:EU:C:2024:841.

⁴⁵ Art. 46, par. 3 direttiva 2013/32/UE: «Per conformarsi al paragrafo 1 gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed ex nunc degli

della Carta, debba essere interpretato *nel senso che un giudice* – chiamato a decidere su un mezzo di impugnazione contro una decisione di manifesta infondatezza di una domanda ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, emessa nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 8, lettera b), della stessa direttiva – *deve tenere conto del fatto che la designazione di un Paese come sicuro è contraria al diritto dell'Unione europea per le ragioni indicate.*

Per l'appunto, come richiamato dalla stessa ordinanza di rinvio in Cassazione, una questione simile, ma non identica, risulta esser già stata presentata alla Corte di giustizia, laddove il Tribunale regionale di Brno, con rinvio pregiudiziale nella causa C-406/22, dando per acquisito il fatto che il giudice possa sindacare la designazione di un Paese come sicuro se contraria al diritto dell'Unione, con il suo terzo quesito pregiudiziale, interrogava la Corte sulla possibilità di poterlo fare d'ufficio – quindi, di propria iniziativa anche a prescindere da eccezioni sollevate dal ricorrente. Con sentenza del 4 ottobre 2024, i giudici del Kirchberg, rispondendo al Tribunale di Brno, hanno ritenuto che l'art. 46, par. 3 della direttiva 2013/32/UE, letto alla luce dell'art. 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che il giudice, competente a pronunciarsi sul ricorso avverso la decisione assunta in prima istanza, debba esaminare la legittimità della designazione di un Paese come sicuro anche se tale illegittimità non è stata espressamente dedotta a sostegno del ricorso⁴⁶.

Pronunciandosi su tale quesito pregiudiziale, la Corte di giustizia ha quindi, inevitabilmente, preso posizione anche su quello oggetto di rinvio alla Corte di Cassazione. Essendo già stata dichiarata l'ammissibilità della questione dal suo primo presidente, la Cassazione si troverà, perciò, ad emanare un principio di diritto il cui contenuto rischia di sovrapporsi, almeno parzialmente, alla sentenza della Corte di giustizia.

Così, se la pregnanza del caso di specie – che vede il giudice ordinario confrontarsi con la disapplicazione di un atto amministrativo – e il contrasto interpretativo fra le diverse Sezioni distrettuali specializzate rende fisiologico il rinvio alla Cassazione, il giudice della Sezione specializzata avrebbe potuto-dovuto⁴⁷ sollevare un rinvio

elementi di fatto e 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».

⁴⁶ Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, cit., punti 84-98.

⁴⁷ Secondo parte della dottrina «nonostante il nuovo istituto processuale introdotto dall'art. 363-bis c.p.c. gli consenta di rivolgersi alla Cassazione in presenza delle condizioni previste, il giudice di merito dovrebbe sempre interrogare la Corte di giustizia tramite l'art. 267 TFUE quando si trovi dinanzi ad una questione interpretativa di diritto dell'Unione europea necessaria per la sua emananda decisione giurisdizionale»; in tal

d'interpretazione non tanto alla Cassazione, quanto alla Corte di giustizia (spettando, poi, eventualmente a quest'ultima statuire con ordinanza ai sensi dell'art. 99 del suo reg. di procedura).

Benché l'istituto introdotto con l'363 bis c.p.c. non possa essere assimilato ai tentativi di introdurre il vaglio di un giudice supremo anteriormente alla disapplicazione⁴⁸ – dato che permette, e non impone, al giudice di merito di interrogare la Corte di Cassazione affinché questa risolva una questione interpretativa – va, comunque, evidenziato che lo strumento è da adoperare con cura. Il rischio, altrimenti, è che esso affievolisca il dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia che da sempre garantisce l'effettività e l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione.

Al fine di scongiurare il rischio di aggiramento dell'obbligo di disapplicazione ai sensi del diritto dell'Unione europea (sul punto si veda meglio *infra* par. 4.2) e per evitare che su una simile dinamica non venga interpellata la Corte di giustizia, la stessa Cassazione, chiamata a pronunciarsi ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c., difficilmente potrebbe rispondere al quesito sollevato dal Tribunale di Roma limitatamente ai profili di diritto interno. Per vero, il tema della sindacabilità del decreto interministeriale da parte del giudice ordinario, oggetto del rinvio in Cassazione, non può esser letto solo come una questione di diritto interno, trattandosi di una valutazione che il giudice deve compiere, contestualmente, alla luce del diritto nazionale e del diritto dell'Unione direttamente applicabile.

La Cassazione, tuttavia, certamente potrà, data la sovrapposizione di quesiti, far riferimento alla pronuncia della Corte di giustizia relativa al rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale regionale di Brno nella causa C-406/22. Pare, a tal proposito, d'interesse notare il mancato intervento del governo italiano nella causa appena citata, ancorché la questione sottoposta alla Corte con il terzo quesito (ovverosia il potere del giudice, d'ufficio, di sindacare la designazione di un Paese come sicuro se contraria al diritto dell'Unione europea) tocchi un tema che ha dato vita a opposti orientamenti della giurisprudenza e che, più in generale, ha la capacità di “fendere” «le solide e apparentemente inespugnabili mura poste a presidio

senso S. BARBIERI, *Tutte le strade portano a Lussemburgo. Il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale alla Cassazione e l'art. 267 TFUE*, cit., p. 2 e A. SCARPA, *Il rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c.: una nuova «occasione» di nomofilachia*, in *Giustizia insieme*, 2023.

⁴⁸ Ovverosia il Consiglio di Stato francese (Corte giust., 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/19, *Melki e Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363) e la Corte Costituzionale italiana con la “saga” post *obiter dictum* di cui alla sentenza n. 269/2017 (in dottrina si veda, *ex multis*, C. AMALFITANO, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla Consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza “comunitaria” e costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2020).

del principio del riparto di giurisdizione»⁴⁹. A ben vedere, per altro, la vicenda attiene anche al delicato tema dei limiti all'attivismo delle Corti, sia *sub specie* di sindacato della scelta di designazione di Paesi sicuri da parte dei competenti organi di governo, sia rispetto alla possibilità del giudice di sollevare la questione in via autonoma.

Da ultimo, la Suprema Corte, per quanto sia discutibile – e discusso in dottrina⁵⁰ – che possa agire in tal senso all'interno della procedura *ex art. 363 bis c.p.c.*, potrebbe sollevare, per la prima volta dall'introduzione dell'istituto, essa stessa un rinvio ai giudici di Lussemburgo.

Solo gli ultimi due scenari – ovverosia il rimando alla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-406/22 o il rinvio operato dalla stessa Corte di Cassazione – assicurerebbero maggiore certezza relativamente ai margini della disapplicazione “interna” e, al tempo stesso, verrebbero rispettati gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e il ruolo della Corte di giustizia.

4.2 I poteri di disapplicazione del giudice ordinario di un atto amministrativo contrastante con il diritto dell'Unione europea

La seconda questione, chiaramente collegata al quesito pregiudiziale rivolto alla Cassazione, ha a che vedere con i poteri di disapplicazione del giudice ordinario di un atto amministrativo contrastante con il diritto dell'Unione europea⁵¹. La vicenda, a dire il vero, può essere osservata da due differenti prospettive.

La prima, di diritto interno, cristallizzata nelle ordinanze del tribunale di Firenze nei procedimenti r.g. 11464-1/2023, r.g. 3773/2023 e r.g. 4988-1/2022, ed esplorata in dottrina⁵², guarda alla disapplicazione del D.M. Paesi sicuri quale concretizzazione del potere di disapplicazione del giudice ordinario di un atto amministrativo da compiersi in via incidentale *ex art. 5 dell'all. E della l. n. 2248/1865*. La seconda, invece, evoca l'istituto

⁴⁹ A.D. DE SANTIS, *Sulla disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile. Il “caso” del c.d. Decreto Paesi sicuri*, in *Questione giustizia*, 2024.

⁵⁰ J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona al 31.12.2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell'Unione*, in J. ALBERTI, G. DE CRISTOFARO (a cura di), cit., p. 133, 134.

⁵¹ Più in generale, sul trattamento processuale che il giudice amministrativo dovrebbe riservare al provvedimento amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione si rimanda a: C. FELIZIANO, *Il provvedimento amministrativo nazionale in contrasto con il diritto europeo, Profili di natura sostanziale e processuale*, Napoli, 2023, p. 233 ss.

⁵² C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei “Paesi di origine sicuri”*, cit., p. 19 ss.; A.D. DE SANTIS, *Sulla disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile. Il “caso” del c.d. Decreto Paesi sicuri*, cit.

della disapplicazione quale primo e fondamentale corollario del principio del primato del diritto dell'Unione europea⁵³.

L'insieme di tali pronunce, in altre parole, solleva l'ulteriore tema del rapporto tra disapplicazione "interna" e "comunitaria". Secondo regola consolidata la disapplicazione da compiersi ai sensi del diritto dell'Unione non può "cedere il passo" a regole e orientamenti giurisprudenziali nazionali in materia di disapplicazione interna. Se così non fosse – e se, quindi, si ammettesse la possibilità di subordinare la disapplicazione per contrasto con la normativa dell'Unione europea alla disciplina relativa alla disapplicazione "interna" – i giudici si troverebbero nella paradossale condizione di non poter disapplicare un atto che contrasta con il diritto dell'Unione in quanto lo stesso non può essere disapplicato "internamente"⁵⁴.

Nel caso che ci occupa, tuttavia, questa tesi potrebbe trovare eccezioni a fronte, ad esempio, di una lesione del principio di autonomia processuale degli Stati membri⁵⁵. D'altronde, la stessa Corte di giustizia, in altre ben specifiche occasioni, ha definito alcuni valori suscettibili di bilanciamento con il principio del primato del diritto dell'Unione e, quindi, capaci di rappresentare limiti "interni" all'obbligo di disapplicazione delle norme nazionali in contrasto con norme dell'Unione dotate di efficacia diretta⁵⁶.

Concretamente, a proposito della lesione del principio di autonomia processuale degli Stati membri questa potrebbe esser invocata, nel caso di specie, come limite alla disapplicazione del D.M. da parte del giudice ordinario in quanto, secondo l'art. 5 dell'all. E della l. n. 2248/1865, tale giudice può valutare incidentalmente la legittimità di un atto

⁵³ Per i discussi rapporti tra questi elementi e l'effetto diretto, che esulano, tuttavia, dal tema che ora ci occupa, si veda D. MIASIK, M. SZWARC, *Primacy and direct effect – still together: Popławski I*, in *Common Market Law Review*, 2021, pp. 571-590; L.S. ROSSI, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza Popławski*, in *Giustizia Insieme*, 2021.

⁵⁴ A meno che questo vincolo di subordinazione non sia semplicemente (ma comunque criticamente) cronologico, imponendo al giudice di verificare prima il contrasto con un eventuale parametro prettamente interno e, solo successivamente, con il diritto dell'Unione.

⁵⁵ D.U. GALLETTA, *L'autonomia procedurale degli stati membri dell'Unione Europea: «Paradise Lost?»*. Studio sulla c. d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata, Torino, 2009. Si si rimanda in tema anche a: C. IANNONE, *L'autonomia procedurale dei giudici nazionali nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO (a cura di), cit., pp. 37-38; C. PERARO, *L'autonomia procedurale degli Stati membri alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, in *Annali AISDUE Vol. II*, Napoli, 2021, p. 545 ss.

⁵⁶ A. ARENA, *Sul carattere "assoluto" del primato del diritto dell'Unione europea*, in *Studi sull'Integrazione europea*, 2018, p. 317 ss.; spec. pp. 329-331.

amministrativo (e disapplicarlo) solo qualora tale atto si ponga come “pregiudiziale”, cioè come antecedente logico insuperabile alla riconoscibilità del pieno diritto azionato⁵⁷. E, nel caso in esame, si potrebbe sostenere che tale pregiudizialità manca «perché il giudice può comunque tutelare il diritto del ricorrente alla sospensione ravvisando la presenza di gravi e circostanziate ragioni, “senza passare obbligatoriamente (pregiudizialmente) per la disapplicazione del provvedimento amministrativo”»⁵⁸.

Nondimeno, l'applicazione autonoma delle regole procedurali interne è notoriamente subordinata al rispetto del principio di equivalenza ed effettività, così da evitare il rischio che le regole nazionali impediscano l'efficacia del diritto dell'Unione e possano mettere a rischio la sua uniforme applicazione. In questa prospettiva, il principio di autonomia processuale cederebbe il passo a quello di effettività, dato che non riconoscere al giudice ordinario il potere di sindacare (e quindi disapplicare) il D.M. per ragioni processuali interne renderebbe impossibile il pieno esercizio di alcuni diritti procedurali garantiti dalla direttiva ai richiedenti asilo – diritti che, tra l'altro, trovano esplicito riconoscimento nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁵⁹.

Preso atto della “fragilità” di (uno dei) *caveat* che possono interpersi alla prassi consolidata secondo cui la disapplicazione da compiersi ai sensi del diritto dell'Unione non può arretrare a fronte di orientamenti giurisprudenziali in materia di disapplicazione interna, e tornando ad osservare l'intreccio, *supra* descritto, di rinvii pregiudiziali in Corte di giustizia e in Cassazione attraverso il “prisma” dell'istituto della disapplicazione, ci si potrà render facilmente conto di come le pronunce

⁵⁷ Trib. di Firenze n. 14094-1/2023, cit., p. 4.

⁵⁸ C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei “Paesi di origine sicuri”*, cit., p. 10.

⁵⁹ Si rimanda a C. IANNONE, *L'autonomia procedurale dei giudici nazionali nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO (a cura di), cit., p. 35 e p. 39: «[...] il test [di effettività] non riguarda solo l'impossibilità del pieno esercizio del diritto ma, più diffusamente, tutte le restrizioni che depauperano la portata della tutela giurisdizionale dei diritti riconosciuti dalle norme europee». Inoltre, con la sentenza della Corte giust., 15 aprile 2008, causa C-268/06, *Impact*, ECLI:EU:C:2008:223 «è stato dichiarato che, nella misura in cui l'obbligo previsto dal diritto processuale interno di scindere un ricorso in due denunce, attribuite a due giudici distinti, comporta svantaggi procedurali per i singoli che intendono invocare direttamente il diritto dell'Unione, il principio di effettività impone ai giudici nazionali specializzati di estendere la loro competenza all'integralità del ricorso. Con riferimento a tale sentenza, il Presidente della Corte di giustizia fa notare che la Corte ha qui fornito al giudice del rinvio una “copertura” per andare oltre la rigida lettera delle norme procedurali nazionali e permettergli di pronunciarsi sulla eventuale disapplicazione della norma interna».

in tema potrebbero, potenzialmente, dar adito ad una situazione di incertezza del diritto. Infatti, presupposto su cui si basano i quesiti pregiudiziali rivolti alla Corte di giustizia prima dal Tribunale regionale di Brno e, poi, dal Tribunale di Firenze è il potere del giudice di sindacare (e quindi, nell'ordinamento italiano, di disapplicare) l'atto nazionale che designa i Paesi di origine sicura ai fini della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

Ed invero, con la pronuncia del 4 ottobre 2024, la Corte di giustizia ha interpretato l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32/UE, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, nel senso che il giudice deve tenere conto d'ufficio del fatto che la designazione di un Paese come sicuro, per le ragioni indicate nel rinvio, è contraria al diritto dell'Unione europea. Nell'ordinamento italiano ciò comporta che il giudice ordinario può (o meglio, deve) valutare, anche in assenza di domanda di parte, se lo Stato terzo incluso nell'elenco dei Paesi di origine sicuri è effettivamente tale alla luce della normativa dell'Unione europea e nazionale vigente in materia e, in caso non lo sia, disapplicare il D.M.

Al tempo stesso, la Cassazione, pronunciandosi sul rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Roma, non tenendo conto di tale sentenza, potrebbe sostenere l'insindacabilità, da parte del giudice ordinario, del decreto interministeriale, così vincolandolo alla lista dei Paesi di origine sicura con questo approvata.

Invero, la più recente giurisprudenza della Cassazione – a fronte di «preoccupazioni di ordine latamente 'politico' sui rapporti fra le due giurisdizioni»⁶⁰ (*i.e.* civile e amministrativa) – propende per un arretramento della giurisdizione civile quando in gioco vi sia un atto amministrativo⁶¹. Parte della dottrina, tuttavia, ha sollevato riserve sia con riguardo, in generale, a tale orientamento giurisprudenziale⁶² sia, nello specifico, con riferimento all'impossibilità del giudice ordinario di sindacare (e, quindi, disapplicare) il D.M. nel caso di specie⁶³.

Ad ogni modo, i giudici nazionali potrebbero essere raggiunti da pronunce come minimo ambigue. Si pensi al caso in cui la Cassazione

⁶⁰ A. TRAVI, *La disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile in alcuni recenti interventi della Cassazione*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, p. 25.

⁶¹ Per una ricognizione completa si rimanda a A. TRAVI, *La disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile in alcuni recenti interventi della Cassazione*, cit. e A.D. DE SANTIS, *La disapplicazione dell'atto amministrativo nel processo civile. Premesse per uno studio*, Roma, 2023, accessibile, in open access, al seguente link: <https://tinyurl.com/266c6pny>.

⁶² A. TRAVI, *La disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile in alcuni recenti interventi della Cassazione*, cit., p. 24.

⁶³ C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "Paesi di origine sicuri"*, cit., p. 16 e ss. e A.D. DE SANTIS, *Sulla disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile*, cit.

dovesse sostenere l'insindacabilità del D.M. In questo caso, il giudice nazionale si troverebbe stretto tra l'indicazione dei giudici degli Ermellini di *non* sindacare il contenuto del D.M. Paesi Sicuri e quella della Corte di giustizia che sancisce l'incompatibilità del medesimo con il diritto dell'Unione (ancorché per i profili specifici oggetto del secondo quesito pregiudiziale nella causa C-406/22⁶⁴) e il potere-dovere del giudice nazionale di agire, anche d'ufficio, per rilevare dette incompatibilità. Benché, *stricto sensu*, queste pronunce potrebbero comunque essere rese coerenti le une con le altre (i giudici nazionali ben potendo seguire l'indicazione della Corte di giustizia, secondo la regola generale per cui la disapplicazione "comunitaria" non può, di norma, cedere il passo a regole processuali nazionali), è del tutto evidente la forte ambiguità che sarebbero capaci di generare nell'ordinamento.

Ma queste pronunce potrebbero, addirittura, essere chiaramente contrastanti tra loro: si pensi al caso in cui la Cassazione raggiunga la medesima conclusione di cui sopra circa l'insindacabilità del D.M., riconoscendo però altresì che la disapplicazione "comunitaria" del medesimo non possa avere luogo ritenendo sussistente, nel caso di specie, il *caveat* di cui si è fatto cenno *supra*.

Ciò comporterebbe una non omogenea (dis)applicazione del D.M. sull'intero territorio nazionale – che, a sua volta, implicherebbe una non uniforme interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione – potendo le Sezioni specializzate dei Tribunali ordinari (o, addirittura, i collegi delle singole Sezioni) decidere di seguire l'una o l'altra giurisprudenza, pur gravando sulle Corti ordinarie l'obbligo di discostarsi da una giurisprudenza di rango superiore che non sia coerente con il diritto dell'Unione.

Quanto sin qui detto è volto a sottolineare l'assoluta importanza che la Corte di Cassazione rediga avvedutamente la propria sentenza, tenendo conto del contesto di diritto dell'Unione entro cui si innesta e, in particolare, della pronuncia della Corte di giustizia nella causa C-406/22 o, in alternativa, (per quanto sia discutibile, e discusso in dottrina, che la Suprema Corte possa agire in tal senso all'interno della procedura *ex art.* 363 bis c.p.c.⁶⁵) proponendo lei stessa un rinvio alla stessa Corte su eventuali profili di compatibilità tra l'impossibilità per il giudice ordinario di sindacare la lista dei Paesi di origine sicura approvata con il decreto

⁶⁴ Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, cit., punti 63-83.

⁶⁵ J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona al 31.12.2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell'Unione*, in J. ALBERTI, G. DE CRISTOFARO (a cura di), cit., pp. 133-134.

interministeriale e la necessità di garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione.

4.3 Un passo indietro: la disapplicazione del D.M. Paesi sicuri per contrasto con l'ordinamento dell'Unione è una via percorribile?

Al lettore più attento non sarà però sfuggito che la disapplicabilità dell'atto di designazione dei Paesi sicuri per contrasto con l'ordinamento dell'Unione europea (e, di conseguenza, gli scenari sopra delineati) è, allo stato, confermato dalla Corte quando tale atto indichi un Paese terzo come di origine sicuro qualora talune parti del suo territorio non soddisfino le condizioni materiali per tale designazione di cui all'allegato I della direttiva 2013/32⁶⁶.

Con riguardo all'ordinamento italiano, si potrebbe, tuttavia, argomentare che il D.M. Paesi sicuri non esclude categorie di persone o parti di territorio; invero, l'atto non menziona esplicitamente tali esclusioni ma rinvia alle Schede Paese⁶⁷ che, per altro, potrebbero essere in futuro rettifiche dai competenti Ministeri eliminando il rimando a «eventuali eccezioni per parti del territorio o per categorie di persone».

Per sviluppare il cuore della presente ricerca, il tema della effettiva disapplicabilità “comunitaria” del D.M. potrebbe anche essere lasciato sullo sfondo, per lo meno in via teorica; ma incidendo sulle possibilità concrete di incontro e scontro tra gli istituti giuridici di cui si è trattato, è dovuta un'ultima e breve precisazione.

Muovendo da una prospettiva di diritto dell'Unione, è risaputo che a fronte di una disposizione di quest'ultimo non attuata o in conflitto con il diritto nazionale, il giudice dovrà, *in primis*, valutare se la disposizione del suo Paese possa essere interpretata in conformità con la norma dell'Unione⁶⁸. Ove il giudice ritenga che l'interpretazione conforme non sia praticabile, dovrà verificare la possibilità di procedere disapplicando il diritto nazionale contrastante e «in questo secondo passaggio, un rinvio pregiudiziale alla Corte può essere utile per aiutarlo a valutare se, e in che misura, la norma dell'Unione (ad esempio nel caso di una direttiva) sia sufficientemente chiara precisa e incondizionata perché essa possa avere effetti diretti: in caso affermativo, il giudice procederà alla disapplicazione

⁶⁶ Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, cit., punto 83.

⁶⁷ Di tale avviso, ad esempio, M. GATTUSO, *Tre domande sui Paesi sicuri*, cit.

⁶⁸ Corte giust., 24 gennaio 2012, causa C-282/10, *Maribel Dominguez contro Centre informatique du Centre Ouest Atlantique e Préfet de la région Centre*, ECLI:EU:C:2012:33, punti 23 ss.; Corte giust., 29 giugno 2019, causa C-573/17, *Popławski*, ECLI:EU:C:2019:530, punti 57 ss.

per sostituzione»⁶⁹. Per vero, come noto, l'effetto diretto di una direttiva nella controversia sussiste allorché la disposizione è sufficientemente chiara, precisa e incondizionata⁷⁰ e se non impone «un obbligo aggiuntivo a un singolo»⁷¹. Ancor più, l'effetto diretto sopravviene nell'ipotesi in cui lo Stato abbia omesso di trasporre la direttiva, le cui disposizioni riconoscono diritti ai singoli, o lo abbia fatto in modo non corretto.

Eppure, in alcuni casi specifici (ma non per questo non significativi), la Corte di giustizia ha indicato al giudice ordinario la “via” della disapplicazione di una norma di diritto nazionale contrastante con una di diritto dell'Unione non dotata di effetto diretto in virtù del solo principio del primato⁷². Tuttavia, con la seconda sentenza *Poptawski* del 2 giugno 2019⁷³, la Corte tornava a ribadire che, pur essendo la disapplicazione un corollario del (solo) primato, questa dev'essere sempre subordinata all'effetto diretto della norma di diritto dell'Unione invocata⁷⁴.

È, poi, con la pronuncia della Corte *NE* dell'8 marzo 2022⁷⁵ che, ai fini della disapplicazione, sembra essersi riconsolidato il legame tra effetto diretto e primato. Così, se è vero che il giudice, ove non possa procedere a un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione europea, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle norme di quest'ultimo disapplicando quelle nazionali contrastanti⁷⁶, è parimenti vero che lo stesso non può sempre percorrere la via della disapplicazione, dovendo piuttosto valutare se la norma dell'Unione sia dotata di effetto diretto⁷⁷.

Tenendo a mente tale contesto, nel caso in esame, se si guarda alla condizione procedurale fissata dall'art. 37, par. 2, della direttiva procedure⁷⁸ – a cui debbono adeguarsi gli Stati membri che intendano

⁶⁹ L.S. ROSSI, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza Poptawski*, cit.

⁷⁰ *Ibid.* p. 64.

⁷¹ *Ibid.* p. 67. *Ex multis*, D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali*, Milano, 2018.

⁷² Corte giust., 4 ottobre 2018, causa C-384/17, *Doel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic NečN v Budapest Rendőrfőkapitánya*, ECLI:EU:C:2018:810, punti 52-54 e 61, 62.

⁷³ L.S. ROSSI, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza Poptawski*, cit.

⁷⁴ Corte giust., 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Poptawski*, cit., punti 58 ss.

⁷⁵ Corte giust., 8 marzo 2022, causa C-205/20, *NE / Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, ECLI:EU:C:2022:168.

⁷⁶ Corte giust., 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Poptawski*, ECLI:EU:C:2019:530, punto 58.

⁷⁷ *Ibid.* punto 59.

⁷⁸ Art. 37, par. 2, direttiva 2013/32/UE: «Gli Stati membri riesaminano periodicamente la situazione nei paesi terzi designati paesi di origine sicuri conformemente al presente articolo».

mantenere in vigore o introdurre una normativa che designa Paesi di origine sicuri – questa può ritenersi correttamente trasposta all'art. 2 bis, comma 1, del d. lgs. 25/2008⁷⁹ e i profili di illegittimità del D.M. possono quindi ricavarsi guardando a quest'ultima disposizione. È, invece, nell'attuare la normativa nazionale di recepimento della direttiva, attraverso il decreto ministeriale, che si può ravvisare una violazione sia dell'art. 2 bis, co 1, del d. lgs. che dell'art. 37, par. 2 della direttiva procedure.

Così, il giudice nazionale potrà argomentare per la produzione di effetti diretti della disposizione della direttiva in esame, anche in ragione del fatto che non si può sostenere un corretto recepimento della stessa, dato che il D.M. attuativo della normativa nazionale di trasposizione si pone in violazione della condizione procedurale fissata dalla direttiva. Pur consapevoli della difficoltà di individuare quali norme sono provviste di effetto diretto (come rilevato in dottrina, «la stessa Corte di giustizia ha cambiato prospettiva circa l'interpretazione della medesima norma»⁸⁰), si ritiene che l'art. 37, par. 2 sia sufficientemente chiaro, preciso e incondizionato⁸¹, soprattutto se letto alla luce del considerando 48 della direttiva, secondo cui «quando gli Stati membri vengono a conoscenza di un cambiamento significativo nella situazione relativa ai diritti umani in un Paese designato come sicuro, dovrebbero provvedere affinché sia svolto quanto prima un riesame di tale situazione e, ove necessario, rivedere la designazione di tale Paese come sicuro». L'assenza di un termine prestabilito per la revisione dell'elenco dei Paesi sicuri, poi, non rende certamente l'obbligo di aggiornamento privo di precisione ma «vale piuttosto a evidenziare che l'elenco deve *sempre* essere aggiornato in relazione alla situazione esistente nel Paese in questione»⁸².

⁷⁹ Art. 2 bis, comma 1, d. lgs. 25/2008: «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».

⁸⁰ I. ANRÒ, J. ALBERTI, *Riflessioni sull'effetto diretto, sul primato e sulla disapplicazione del diritto nazionale*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO (a cura di), cit., p. 83. Si rimanda alla sentenza della Corte giust., 8 marzo 2022, causa C-205/20, *NE / Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, cit., punti 22-29.

⁸¹ Di diverso avviso il Trib. Firenze, n. 14094-1/2023, cit., p. 5, 6: «Siccome né la legge, né la direttiva indicano l'esatta periodicità in cui andrebbe operato l'aggiornamento, pare ovvio che sia nel potere della P.A. non aggiornare le schede Paese e la valutazione sino a che non emergano dalle suddette fonti autorevoli di C.O.I. (Country Origin Information), dati e situazioni nuove che la stessa P.A. consideri rilevanti per aggiornare/modificare la valutazione di sicurezza del Paese inserito nella lista ed eventualmente escluderlo».

⁸² C. CUDIO, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "Paesi*

Il giudice nazionale, così, potrebbe disapplicare il decreto interministeriale nella parte in cui viola l'obbligo imposto agli Stati membri ai sensi dell'art. 37, par. 2 (e del considerando 48 della direttiva procedure)⁸³, ovvero, concretamente, nella parte in cui il decreto designa la Tunisia quale Paese di origine sicuro. Invero, ad oggi la Tunisia rimane nell'elenco in forza di una valutazione non più aggiornata, dati gli eventi ivi recentemente verificatisi – per come riportati da diverse fonti qualificate⁸⁴ – che descrivono un cambiamento significativo nella situazione relativa ai diritti umani. In conseguenza di tali cambiamenti, ed in conformità al diritto dell'Unione europea, sorge l'obbligo dello Stato di riesaminare tempestivamente la situazione in tale Paese.

Pare, d'altra parte, rilevante precisare come, a fronte della corretta trasposizione delle disposizioni della direttiva nella normativa nazionale, il giudice potrebbe utilizzare quale parametro di illegittimità del D.M. – come effettivamente accaduto nelle ordinanze del tribunale di Firenze nei procedimenti r.g. 11464-1/2023, r.g. 3773/2023 e r.g. 4988-1/2022 – la disciplina, sostanziale e procedurale, prevista dall'art. 2 bis del d. lgs. 25/2008 (in attuazione della direttiva più volte citata). Per vero, la stessa Corte di giustizia ha ribadito che, in carenza di effetto diretto, il giudice nazionale non è tenuto a disapplicare la norma nazionale contrastante sulla base del diritto dell'Unione. Nondimeno, rimane ferma «la possibilità, per

di origine sicuri”, cit., p. 17.

⁸³ Considerando 48, direttiva 2013/32/UE: «Al fine di garantire l'applicazione corretta dei concetti di paese sicuro basati su informazioni aggiornate, gli Stati membri dovrebbero *condurre riesami periodici sulla situazione in tali paesi* sulla base di una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni di altri Stati membri, dell'EASO, dell'UNHCR, del Consiglio d'Europa e di altre pertinenti organizzazioni internazionali. *Quando gli Stati membri vengono a conoscenza di un cambiamento significativo nella situazione relativa ai diritti umani in un paese designato da essi come sicuro, dovrebbero provvedere affinché sia svolto quanto prima un riesame di tale situazione e, ove necessario, rivedere la designazione di tale paese come sicuro.*»

⁸⁴ Ai sensi dell'art. 37, par. 3 direttiva 2013/32/UE «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». La disposizione è stata recepita all'art. 2 bis, comma 4, del d. lgs. 25/2008, il quale recita «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». Diverse sono le fonti qualificate che testimoniano cambiamenti rilevanti sotto il profilo dell'inclusione della Tunisia tra i Paesi di origine sicura, per dettagli si rimanda a: Trib. Firenze, n. 9787/2023, cit.; n. 11464-1/2023, cit.; n. 3773/2023, cit.; n. 4988-1/2022, cit.

tale giudice, nonché per qualsiasi autorità amministrativa nazionale competente di disapplicare sulla base del diritto interno, qualsiasi disposizione del diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione priva di tale efficacia»⁸⁵.

Tuttavia, la possibilità di procedere a disapplicazione per contrasto con la normativa dell'Unione europea permetterebbe di superare le questioni che, oggi, si pongono in forza della disapplicazione “interna” del decreto ministeriale e che sono ben rappresentate nel rinvio pregiudiziale in Cassazione sollevato dal Tribunale ordinario di Roma.

Volgendo lo sguardo, invece, non tanto alla condizione procedurale quanto ai requisiti sostanziali cui debbono adeguarsi gli Stati membri che intendano mantenere in vigore o introdurre una normativa che designa Paesi di origine sicuri, questi sono racchiusi all'Allegato I della direttiva procedure (richiamato dall'art. 37, par. 1 della stessa). Ai sensi dell'Allegato, «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». Diversamente da quanto rappresentato *supra* con riguardo alla “condizione procedurale”, alla luce della recente sentenza della Corte di giustizia nella causa C-406/22, risulta chiaro come tale disposizione non sia stata correttamente trasposta nell'ordinamento italiano. Invero, l'art. 2 bis, co. 2, del d. lgs. 25/2008, nel recepire l'Allegato I, aggiunge un ultimo periodo secondo cui «la designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone».

Come messo in luce dalla dottrina e dalla giurisprudenza appena citata, la scelta di alcuni Stati membri, tra cui l'Italia⁸⁶, di prevedere la possibilità di indicare Paesi di origine sicura limitatamente a parti di territorio o categorie di persone non si porrebbe «in linea con la finalità di ravvicinamento delle normative nazionali perseguita dalla rifusione della

⁸⁵ Corte giust., 18 gennaio 2022, causa C-261/20, *Thelen Technopark Berlin*, cit., punto 33. Sulla pronuncia, in dottrina: E. CANNIZZARO, *Convulsive Direct Effect?*, in *European Papers*, 2022, pp. 409-411; J. LINDEBOOM, *Thelen Technopark and the Legal Effects of the Services Directive in Purely Internal and Horizontal Disputes*, in *European Papers*, 2022, pp. 305-326.

⁸⁶ Art. 2 bis, par. 2, ultimo periodo, d. lgs. 25/2008. Si veda inoltre: EUAA, *Applying the concept of safe countries in asylum procedures*, cit.

direttiva procedure» e con la scelta di bilanciamento fatta dal legislatore⁸⁷. Più in generale, è proprio l'inciso “generalmente e costantemente” che non consentirebbe una designazione parziale date le difficoltà a considerare sicuro “in via generale e costante” uno Stato che non offra protezione a una parte della propria popolazione e che non sia sicuro nell'intero suo territorio⁸⁸.

Così, avendo la Corte risposto affermativamente al secondo e al terzo quesito pregiudiziale del giudice di Brno – nel senso di una non compatibilità della “sicurezza selettiva” al diritto dell'Unione⁸⁹, riconoscendo quindi effetto diretto alle disposizioni di tale diritto, e sostenendo che il giudice deve, anche d'ufficio, sollevare un'inosservanza delle condizioni sostanziali della designazione di Paesi di origine sicura – il giudice nazionale dovrebbe, ad ogni modo, disapplicare il D.M.

La disapplicazione, invero, si imporrebbe sia al giudice che ritenga che il decreto, nel designare i Paesi di origine sicura, escluda parti di territorio o categorie di persone; in tal caso la disapplicazione avverrebbe alla luce della risposta della Corte di giustizia al secondo quesito pregiudiziale in quanto, per l'appunto, il D.M. sarebbe incompatibile con l'articolo 37 della direttiva 2013/32, norma dotata di effetto diretto. Ma la disapplicazione si renderebbe necessaria anche qualora il giudice ordinario ritenga che il D.M., nel designare i Paesi di origine sicura, non preveda cause di esclusione e che il Paese sia, quindi, da considerarsi sicuro con riguardo a tutto il suo territorio e nei confronti di tutte le categorie di persone. In tal caso, invero, il giudice ordinario sarebbe comunque tenuto a disapplicare il D.M., anche d'ufficio, nella parte in cui designa un Paese come sicuro se tale Paese (nel caso di specie, la Nigeria o la Costa d'Avorio) non soddisfa le condizioni o i presupposti sostanziali per essere considerato sicuro ai sensi dell'art. 37 e dell'allegato I della direttiva 2013/32.

⁸⁷ C. PITEA, *La nozione di «Paese di origine sicuro»*, cit., p. 10. Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, cit., punti 77-81.

⁸⁸ *Ibid.* e Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, cit., punti 66-69.

⁸⁹ Pur rispondendo la Corte di giustizia ad un quesito pregiudiziale avente ad oggetto solo la compatibilità al diritto dell'Unione ad una “designazione selettiva” territoriale del Paese di origine sicuro, si ritiene che la pronuncia sia chiara nell'affermare tale incompatibilità anche per quando concerne esclusioni di tipo soggettivo. Si rimanda, in particolare, ai punti 61 e 81 della pronuncia. Le questioni oggetto dei quesiti proposti dal Tribunale di Firenze alla Corte con i rinvii pregiudiziali nelle cause C-388/24 *Oguta* e C-389/24 *Daloo* potrebbero essere, dunque, assorbite.

5. Riflessioni conclusive alla luce del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

In chiusura, sui quesiti pregiudiziali e sui possibili contrasti giurisprudenziali, di cui si è dato conto nel contributo, incide l'ombra del nuovo regolamento procedure, entrato recentemente in vigore, la cui applicazione decorrerà a partire dal 12 giugno 2026⁹⁰.

Le condizioni procedurali e sostanziali fissate dalla direttiva e sulla cui base si è incardinata la possibilità del giudice di sindacare l'atto nazionale che designa i Paesi di origine sicura sono fortemente ridimensionate nella nuova normativa. Invero, il regolamento non impone più agli Stati membri di riesaminare la situazione nei Paesi designati di origine sicuri⁹¹ mentre, qualora dovesse esser approvata una lista di Paesi di origine sicura a livello di Unione europea, la Commissione sarà tenuta a tale riesame ma senza alcun riferimento temporale, anche generico, alla cadenza con cui dovrà avvenire tale verifica⁹².

Ancor più, mentre la direttiva procedure non consente esplicitamente la possibilità di designare un Paese come sicuro limitatamente a porzioni di territorio o con riferimento a gruppi particolari, e per definire un Paese come sicuro richiede che non vi siano *generalmente e costantemente* persecuzioni, i due avverbi mancano nel testo del nuovo atto. Ciò è strettamente connesso alla possibilità, data dal nuovo regolamento, di designare un Paese terzo come di origine sicuro «con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili»⁹³.

⁹⁰ Art. 79, par. 2, regolamento (UE) 2024/1348.

⁹¹ Si mettano a confronto l'art. 37, par. 2 della direttiva 2013/32/UE e l'art. 61 e 64 del regolamento (UE) 2024/1348.

⁹² Art. 62, par. 2, regolamento (UE) 2024/1348: «La Commissione riesamina la situazione nei paesi terzi designati paesi di origine sicuri, assistita dall'Agenzia per l'asilo e sulla base delle altre fonti d'informazione di cui all'articolo 61, paragrafo 3»; si voglia notare come la proposta di regolamento avanzata nel 2016 (Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM/2016/0467 final), invece, prevedeva (art. 48, par. 2) che la Commissione riesaminasse «*periodicamente* la situazione nei paesi terzi annoverati nell'elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri, assistita dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo [...]».

Un riesame costante della situazione nel Paese terzo è, invece, richiesto alla Commissione quando si attiva la procedura di sospensione della designazione di un Paese terzo come di origine sicuro a livello dell'Unione, si veda: art. 63, par. 2, regolamento (UE) 2024/1348.

⁹³ Art. 61, par. 2, regolamento (UE) 2024/1348. A tal proposito, anche la Corte di giustizia nella causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, cit., punto 82, conferma che il legislatore, con l'articolo 61, paragrafo 2,

Infine, per superare talune divergenze tra gli elenchi nazionali dei Paesi sicuri, «contribuendo altresì a scoraggiare i movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale»⁹⁴, una delle novità più importanti introdotte in tema dal regolamento procedure concerne la designazione di Paesi di origine sicura anche a livello di Unione europea, permettendo così la contestualità di liste nazionali e dell'Unione. Il regolamento procedure, tuttavia, non indica quali Paesi siano da considerarsi sicuri e l'elenco, perciò, si presume possa essere adottato, attraverso procedura legislativa ordinaria, solo a seguito di una proposta di regolamento della Commissione. In caso, poi, di significativo deterioramento della situazione in uno dei Paesi indicati come sicuri, è conferito alla Commissione il potere di adottare un atto delegato ai sensi dell'art. 290 TFUE⁹⁵ per sospendere la designazione per un periodo di sei mesi (con eventuale proroga di ulteriori sei mesi, rinnovabile solo una volta)⁹⁶. Nell'ipotesi in cui la Commissione decida per tale sospensione, essa è tenuta a riesaminare costantemente la situazione nel Paese terzo in questione⁹⁷ e a presentare, entro tre mesi dalla data di adozione dell'atto delegato, con procedura legislativa ordinaria, una proposta di modifica del regolamento volta a revocare al Paese terzo in questione la designazione⁹⁸. Per vero, se la Commissione non presenta tale proposta, l'atto delegato cessa di produrre i suoi effetti; se, al contrario, la Commissione presenta detta proposta entro il termine indicato, questa potrà prorogare la validità dell'atto

del regolamento n. 2024/1348, reintroduce la possibilità di prevedere che la designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro, sia a livello dell'Unione che a livello nazionale, possa prevedere eccezioni per parti specifiche del suo territorio. Riconsiderare la scelta di una “designazione selettiva”, sostiene la Corte, è prerogativa del legislatore dell'Unione, che può effettuare un nuovo esercizio di bilanciamento, purché rispetti il principio di proporzionalità e i requisiti derivanti, in particolare, dalla Convenzione di Ginevra e dalla Carta.

⁹⁴ Considerando 81 regolamento (UE) 2024/1348.

⁹⁵ Art. 63 regolamento (UE) 2024/1348. Si rimanda, inoltre, all'art. 74 per una descrizione delle condizioni a cui è subordinato il potere di adottare atti delegati da parte della Commissione.

⁹⁶ *Ivi*, Art. 63, par. 1 e par. 4.

⁹⁷ *Ivi*, Art. 63, par. 2.

⁹⁸ Si voglia notare che l'art. 63, par. 3 del regolamento (UE) 2024/1348 prevede che: «La Commissione, se ha adottato a norma del paragrafo 1 un atto delegato che ha sospeso la designazione di un paese terzo come paese terzo sicuro o paese di origine sicuro a livello dell'Unione, presenta con procedura legislativa ordinaria, entro tre mesi dalla data di adozione di detto atto delegato, una proposta di modifica del presente regolamento volta a revocare al paese terzo la designazione di paese terzo sicuro o paese di origine sicuro a livello dell'Unione»; il riferimento al “presente regolamento” anziché ad un futuro regolamento che conterrà la lista di Paesi di origine sicura è probabilmente conseguenza del fatto che, l'originale proposta della Commissione (COM/2016/0467 final) riportava, all'Allegato I, l'elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri.

delegato – come già accennato appena *supra* – per un periodo di sei mesi, rinnovabile una sola volta.

Come rilevato da alcuni portatori di interesse, a fronte di una futura lista di Paesi di origine sicura a livello di Unione, solo la Corte di giustizia potrà controllare, per il tramite di un'azione di annullamento o grazie ad un rinvio pregiudiziale, la legittimità dell'inclusione o dell'esclusione di uno Stato terzo nell'elenco comune⁹⁹. Ciò apre a diverse questioni di ordine politico e giuridico e, per quel che ivi interessa, aggiunge un ulteriore tassello alla “saga” giurisprudenziale illustrata nel contributo. Per vero, la via della insindacabilità della lista dei Paesi di origine sicura approvata con il decreto interministeriale sarebbe risultata (e risulterebbe) ancor più ingiustificata alla luce della futura giurisdizione della Corte di giustizia sulla designazione di Paesi di origine sicuri a livello di Unione.

Così, pur trovando il regolamento applicazione solo a partire dal 12 giugno 2026, pare comunque rilevante, nella lettura delle attuali vicende giurisprudenziali, tenere a mente non solo l'attuale ma anche il futuro quadro normativo dell'Unione.

⁹⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM/2016/0467 final: «Alcuni portatori di interesse nutrono perplessità circa l'eventuale coesistenza di elenchi nazionali e unionali di paesi di origine sicuri e hanno rilevato che solo la Corte di giustizia europea potrebbe controllare la legittimità dell'inclusione o dell'esclusione di un paese dall'elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri».

ABSTRACT

Prendendo spunto dall'analisi di alcune recenti pronunce in tema di Paesi di origine sicura, il contributo si sofferma su due questioni concernenti il rapporto tra l'art. 267 TFUE e l'art. 363 bis c.p.c. e i poteri di disapplicazione del giudice ordinario di un atto amministrativo nazionale (*i.e.* il D.M. Paesi sicuri) contrastante con il diritto dell'Unione. Per quanto riguarda questa seconda questione, la vicenda oggetto della "saga" giurisprudenziale esposta nel contributo può essere osservata da due differenti prospettive. La prima, di diritto interno, guarda alla disapplicazione del D.M. quale concretizzazione del potere di disapplicazione del giudice ordinario di un atto amministrativo *ex* art. 5 dell'all. E della l. n. 2248/1865. La seconda, invece, evoca l'istituto della disapplicazione quale primo e fondamentale corollario del principio del primato del diritto dell'Unione europea.

Inspiré par l'analyse de certains récents arrêts précisant la notion de «pays d'origine sûrs», ce contribution cible deux questions concernant, l'une, la relation entre l'article 267 TFUE et l'article 363 bis du code de procédure pénale italien et, l'autre, le pouvoir des juges ordinaires de s'écarter de l'application d'un acte administratif national (en l'espèce, le décret ministériel sur les Pays sûrs) qui viole le droit de l'Union. En ce qui concerne ce dernier point, la question à l'origine de la «saga» jurisprudentielle présentée dans la contribution peut être observée de deux différents points de vue. Le premier, qui relève du droit national, considère la non-application du décret ministériel comme un résultat du pouvoir des tribunaux ordinaires de s'écarter de l'application d'un acte administratif en vertu de l'article 5, annexe E, de la loi n° 2248/1865. Le second, en revanche, évoque l'institution de la non-application comme le premier (et fondamental) corollaire du principe de la primauté du droit de l'Union européenne.

Inspired by the analysis of some recent judgements refining the notion of 'Safe countries of origin', this article focuses on two issues concerning, on the one side, the relationship between Article 267 TFEU and Article 363 bis of the Italian criminal procedure law, and on the other side, the national judges' power to disapply an administrative act (*i.e.* the Ministerial Decree on Safe Countries) that infringes Union law. Concerning the latter, the issue at the heart of the judicial "saga" presented in this contribution can be studied from two different perspectives. The first one, from the standpoint of domestic law, looks at the disapplication of the Ministerial Decree as an outcome of the ordinary

courts' power to disapply an administrative act under Article 5, Annex E, Law No. 2248/1865. The second one, on the other hand, regards the disapplication as the first and fundamental corollary of the principle of the primacy of EU law.