



## CORTE DI APPELLO DI ROMA

Sezione Persona, Famiglia, Minorenni e Protezione Internazionale

N° 478/2025 R.G.

Il consigliere designato,

- letti gli atti,
- udito il trattenuto in videoconferenza,
- preso atto delle deduzioni della Questura e della difesa,

**premessò che**

- 1) [REDACTED] e proveniente dal Bangladesh, Stato del quale si dichiara cittadino, è trattenuto in Albania, presso il centro di Gjader, località individuata in attuazione del Protocollo tra l'Italia e l'Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, ratificato con L. n° 14/2024, ed ha manifestato, in data 28.01.2025, l'intenzione di presentare domanda di protezione internazionale;
- 2) il Presidente della Commissione territoriale competente ha disposto ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 25/2008 che la domanda sia valutata con procedura accelerata di frontiera, con provvedimento contestualmente notificato all'interessato;
- 3) lo straniero non ha consegnato il passaporto e non ha versato la garanzia finanziaria stabilita dal Questore di Roma che, pertanto, stante l'impossibilità di disporre misure alternative, in data 28.01.2025, ai sensi dell'art. 6 bis del d.lgs. 142/15, ha emesso un decreto con il quale ha disposto il suo trattenimento presso il centro di Gjader;
- 4) la richiesta di convalida del trattenimento è pervenuta il 29.01.2025 alle ore 18.16, unitamente al decreto di trattenimento, ed in data odierna si è tenuta udienza a mezzo di collegamento audiovisivo con il suddetto centro, ove si trova il trattenuto, all'esito della quale questo giudice si è ritirato in camera di consiglio, riservando la decisione;

**premessò, ulteriormente, che** il racconto del recente vissuto del richiedente in Libia ha suscitato dubbi in ordine alla possibile vulnerabilità dello stesso ai sensi dell'art.19 comma 2bis del Testo

Unico sull'Immigrazione (D.lgs. 286/1998) quale "persone(a) ... vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali" e che tale aspetto merita ulteriore opportuno approfondimento istruttorio, che potrà avvenire nell'ambito del procedimento di protezione internazionale, non ritenendosi sufficienti gli elementi emersi nell'odierna udienza;

**rilevato che** tutti i termini di legge sono stati rispettati, poiché lo sbarco in Albania è avvenuto in data 28 gennaio 2025 e che il richiedente ha dichiarato di provenire dal Bangladesh, Stato terzo designato come Paese di origine sicuro dal D.L. n. 158/2024 convertito in legge con L. n. 187/2024;

**tenuto conto che** la provenienza da un Paese di origine sicuro è presupposto per l'applicazione della procedura accelerata di cui all'art. 28-bis, co. 2, lett. b-bis), del D.Lvo n. 25/2008 e, di conseguenza, affinché un migrante, anche se richiedente asilo, intercettato in acque internazionali sia sbarcato in Albania ai sensi del citato protocollo e possa essere sottoposto a trattenimento ai sensi dell'art. 6-bis del D.Lvo n. 142/2015;

**rilevato che** il Bangladesh risulta inserito nell'elenco dei Paesi sicuri di cui al D.L. n. 158/2024 convertito in legge con L. n. 187/2024;

**considerato che** l'applicazione della procedura accelerata ha determinato una compressione dei diritti del richiedente, al di là della sua situazione soggettiva e, pertanto, si rende necessario verificarne la legittimità anche in ordine alla effettiva sussistenza dei presupposti giustificativi della medesima, come di recente affermato nella sentenza del 4 ottobre 2024 nella causa C-406/22 (ECLI : EU.C.2024.442) dalla Grande sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. In particolare, in detta sentenza, nell'affermarsi che l'art. 37 della direttiva 2013/32 deve essere interpretato nel senso che esso 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, si è pure ribadito lo specifico dovere del giudice di verificare d'ufficio, mediante reperimento ed esame delle informazioni fornite dalle organizzazioni internazionali competenti, le violazioni delle condizioni sostanziali per la designazione di un paese come sicuro, così come individuate nell'allegato I della direttiva 2013/32/UE. Detta pronuncia nulla dice se tale verifica deve essere compiuta anche con riferimento ad eventuali eccezioni per categorie di persone, eccezioni che sussistono in Bangladesh;

**preso atto** dei contrasti interpretativi manifestatisi nell'ordinamento italiano che attengono alla disciplina rilevante contenuta nella Direttiva n. 2013/32/UE nonchè alla regolazione dei rapporti fra il diritto dell'Unione Europea e il diritto nazionale in relazione alla gerarchia delle fonti di diritto, con diretta incidenza sulla fattispecie in giudizio, si ritiene necessario, al fine di assicurare l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, formulare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE;

## **Alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea**

### **Rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE**

1 **Riassunto nelle premesse il procedimento principale**, questa Corte intende sottoporre alla Corte di Giustizia, quale quesito pregiudiziale, la questione se il diritto Unitario consenta o meno di designare un paese sicuro quando le condizioni sostanziali per la sua designazione non sono soddisfatte per alcune categorie di persone.

2 Del resto, numerosi giudici italiani si sono rivolti alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE, mettendo in dubbio la possibilità di qualificare un paese di origine come sicuro là dove siano presenti esenzioni per categorie soggettive. Ci si riferisce al Tribunale di Firenze, con decreti del 4 giugno 2024 (si tratta delle cause C-388/24, Oguta, e C-389/24, Daloa), al Tribunale di Bologna con decreto depositato il 29 ottobre 2024, causa C-750/24, Ortera, al Tribunale di Roma con decreti del 4 e del 5 novembre 2024, che ha formulato ulteriori tre quesiti nelle cause C-758/24, Alace, e C-759/24, al Tribunale di Palermo con decreti del 5 novembre 2024, nelle cause C-763/24, Mibone, e C-764/24, Capurteli. Il 13 novembre 2024, il Tribunale di Roma ha depositato altri 7 rinvii.

3 Infine, la Corte di Cassazione, con ordinanza interlocutoria n. 22146 del 30.12.2024, ha rinviato la causa a nuovo ruolo, in attesa della decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale disposto, nell'ambito di altro giudizio principale, nelle cause C-758/24 e C-759/24, Alace e altri, del Tribunale di Roma, ritenendo di offrire il proprio contributo al dibattito in essere, ma senza esprimere principi di diritto, ritenendo necessario attendere il pronunciamento di codesta Eccellentissima Corte.

4 In particolare, la Suprema Corte ha espresso “la propria ipotesi di lavoro, senza tuttavia tradurla né in decisione del ricorso né in principio di diritto suscettibile di orientare le future applicazioni”. Muovendo dalla considerazione per cui le eccezioni per categorie di persone non hanno formato specifico oggetto della decisione della CGUE del 4 ottobre 2024 né sono state esaminate quanto alla loro effettiva incidenza, ha affermato che dalla sentenza della Corte di Giustizia non possa trarsi, come conseguenza implicita e automatica, l'incompatibilità della designazione di un paese come paese sicuro ove ci siano delle esenzioni soggettive, diversamente opinando dunque rispetto ai diversi Tribunali rimettenti. Ha ritenuto però di specificare che “ la procedura accelerata di frontiera non può applicarsi là dove, anche in sede di convalida del trattenimento, il giudice ravvisi sussistenti i gravi motivi per ritenere che il paese non è sicuro per la situazione particolare in cui il richiedente si trova. In ogni caso, le eccezioni personali, pur compatibili con la nozione di paese di origine sicuro, non possono essere ammesse senza limiti. Tali eccezioni, infatti, non sono ammesse a fronte di persecuzioni estese, endemiche e costanti, tali da contraddire, nella sostanza, il requisito dell'assenza di persecuzioni che avvengano generalmente e costantemente, secondo l'allegato I alla direttiva

2013/32, perché, altrimenti, sarebbe gravemente pregiudicato il valore fondamentale della dignità e, con esso, la connotazione dello Stato di origine come Stato di diritto, il quale postula il rispetto delle minoranze nel nucleo irriducibile dei diritti fondamentali della persona. Il giudice della convalida, garante, nell'esame del singolo caso, dell'effettività del diritto fondamentale alla libertà personale, non si sostituisce nella valutazione che spetta, in generale, soltanto al Ministro degli affari esteri e agli altri Ministri che intervengono in sede di concerto, ma è chiamato a riscontrare, nell'ambito del suo potere istituzionale, in forme e modalità compatibili con la scansione temporale urgente e ravvicinata del procedimento de libertate, la sussistenza dei presupposti di legittimità della designazione di un certo paese di origine come sicuro, rappresentando tale designazione uno dei presupposti giustificativo della misura del trattenimento. Pertanto, egli è chiamato a verificare, in ipotesi limite, se la valutazione ministeriale abbia varcato i confini esterni della ragionevolezza e sia stata esercitata in modo manifestamente arbitrario o se la relativa designazione sia divenuta, *ictu oculi*, non più rispondente alla situazione reale”.

5 La decisione sui menzionati rinvii pregiudiziali sarà risolutiva anche ai fini di questo giudizio, ma tale considerazione non esime questa Corte dal dovere di proporre un nuovo ed autonomo rinvio, poiché l'ordinamento italiano non consente di sospendere o di rinviare il giudizio in attesa che la Corte decida un rinvio pregiudiziale sollevato in altro giudizio (Cass. 7 marzo 2024, n. 6121; Corte Costituz. n. 218 del 2021).

6 In conformità a quanto prescritto dall'art. 94 del regolamento di procedura della Corte e dalle recenti raccomandazioni c/2024/6008, si descrive, pertanto, il contesto normativo che viene in rilievo nella fattispecie.

## **1. CONTESTO NORMATIVO**

### **1.1. DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA.**

#### **1) La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.**

*«Art. 6 Diritto alla libertà e alla sicurezza*

*Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza.»;*

*«Art. 47 Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale*

*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. [...]».*

## **2) Direttiva 2013/33/UE.**

### **I considerando**

*“15. Il trattenimento dei richiedenti dovrebbe essere regolato in conformità al principio fondamentale per cui nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale, in particolare in conformità agli obblighi giuridici internazionali degli Stati membri, e all' articolo 31 della convenzione di Ginevra. I richiedenti possono essere trattenuti soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella presente direttiva e in base ai principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento. Il richiedente in stato di trattenimento dovrebbe godere effettivamente delle necessarie garanzie procedurali, quali il diritto a un ricorso giudiziario dinanzi a un' autorità giurisdizionale nazionale.»;*

### **“Articolo 8 (Trattenimento)**

- 1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente ai sensi della 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.*
- 2. Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive.*
- 3. Un richiedente può essere trattenuto soltanto: a) per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza; b) per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente; c) per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio; d) quando la persona è trattenuta nell'ambito di una procedura di rimpatrio ai sensi della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, al fine di preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento e lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che la persona in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio; e) quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico; f)*

*conformemente all'articolo 28 del regolamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.*

*I motivi di trattenimento sono specificati nel diritto nazionale.*

*4. Gli Stati membri provvedono affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato.».*

### **3) Direttiva 2013/32/UE.**

I Considerando

*«42. La designazione di un paese terzo quale paese di origine sicuro ai fini della presente direttiva non può stabilire una garanzia assoluta di sicurezza per i cittadini di tale paese. Per la sua stessa natura, la valutazione alla base della designazione può tener conto soltanto della situazione civile, giuridica e politica generale in tale paese e se in tale paese i responsabili di persecuzioni, torture o altre forme di punizione o trattamento disumano o degradante siano effettivamente soggetti a sanzioni se riconosciuti colpevoli. Per questo motivo è importante che, quando un richiedente dimostra che vi sono validi motivi per non ritenere sicuro tale paese per la sua situazione particolare, la designazione del paese come sicuro non può più applicarsi al suo caso.»;*

*«46. Qualora gli Stati membri applichino i concetti di paese sicuro caso per caso o designino i paesi sicuri adottando gli elenchi a tal fine, dovrebbero tener conto tra l'altro degli orientamenti e dei manuali operativi e delle informazioni relative ai paesi di origine e alle attività, compresa la metodologia della relazione sulle informazioni del paese di origine dell'EASO, di cui al regolamento (UE) n° 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, nonché i pertinenti orientamenti dell'UNHCR.»;*

*«48. 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.»*

«Articolo 3 (Ambito di applicazione)

1. *La presente direttiva si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri, nonché alla revoca della protezione internazionale.*

...»;

«Articolo 31 (Procedura di esame)

8. *Gli Stati membri possono prevedere che una procedura d'esame sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito a norma dell'articolo 43 se:*

[...]

*b) il richiedente proviene da un paese di origine sicuro a norma della presente direttiva;*

*o [...];*

«Articolo 26 (Trattenimento)

1. *Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente. I motivi e le condizioni del trattenimento e le garanzie per i richiedenti trattenuti sono conformi alla direttiva 2013/33/UE.*

2. *Qualora un richiedente sia trattenuto, gli Stati membri provvedono affinché sia possibile un rapido controllo giurisdizionale a norma della direttiva 2013/33/UE.»;*

«Articolo 36 (Concetto di paese di origine sicuro)

1. *Un paese terzo designato paese di origine sicuro a norma della presente direttiva può essere considerato paese di origine sicuro per un determinato richiedente, previo esame individuale della domanda, solo se: a) questi ha la cittadinanza di quel paese; ovvero b) è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel paese, e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel paese non sia un paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso e per quanto riguarda la sua qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE. [...];*

«Articolo 37 (Designazione nazionale dei paesi terzi quali paesi di origine sicuri)

1. *Gli Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre una normativa che consenta, a norma dell'allegato I, di designare a livello nazionale paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale.*

2. *Gli Stati membri riesaminano periodicamente la situazione nei paesi terzi designati paesi di origine sicuri conformemente al presente articolo.*

3. *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.*

4. *Gli Stati membri notificano alla Commissione i paesi designati quali paesi di origine sicuri a norma del presente articolo.»;*

«Articolo 38 Concetto di paese terzo sicuro

1. *Gli Stati membri possono applicare il concetto di paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che nel paese terzo in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri:*

*a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale;*

*b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE;*

*c) è rispettato il principio di «non-refoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra;*

*d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale;*

*e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra.*

2. *L'applicazione del concetto di paese terzo sicuro è subordinata alle norme stabilite dal diritto nazionale, comprese:*

*[...]*

*b) norme sul metodo mediante il quale le autorità competenti accertano che il concetto di paese terzo sicuro può essere applicato a un determinato paese o a un determinato richiedente. Tale metodo comprende l'esame caso per caso della sicurezza del paese per un determinato richiedente e/o la designazione nazionale dei paesi che possono essere considerati generalmente sicuri;*

*c) norme conformi al diritto internazionale per accertare, con un esame individuale, se il paese terzo interessato sia sicuro per un determinato richiedente e che consentano almeno al richiedente di impugnare l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro a motivo del fatto che quel paese terzo*

*non è sicuro nel suo caso specifico. Al richiedente è altresì data la possibilità di contestare l'esistenza di un legame con il paese terzo ai sensi della lettera a).».*

«Articolo 43 (Procedure di frontiera).

*Gli Stati membri possono prevedere procedure, conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II, per decidere alla frontiera o nelle zone di transito dello Stato membro: a) sull'ammissibilità di una domanda, ai sensi dell'articolo 33, ivi presentata; e/o b) sul merito di una domanda nell'ambito di una procedura a norma dell'articolo 31, paragrafo 8.*

*2. Gli Stati membri provvedono affinché la decisione nell'ambito delle procedure di cui al paragrafo 1 sia presa entro un termine ragionevole. Se la decisione non è stata presa entro un termine di quattro settimane, il richiedente è ammesso nel territorio dello Stato membro, affinché la sua domanda sia esaminata conformemente alle altre disposizioni della presente direttiva.*

*3. Nel caso in cui gli arrivi in cui è coinvolto un gran numero di cittadini di paesi terzi o di apolidi che presentano domande di protezione internazionale alla frontiera o in una zona di transito, rendano all'atto pratico impossibile applicare ivi le disposizioni di cui al paragrafo 1, dette procedure si possono applicare anche nei luoghi e per il periodo in cui i cittadini di paesi terzi o gli apolidi in questione sono normalmente accolti nelle immediate vicinanze della frontiera o della zona di transito.».*

«Articolo 46 (Diritto a un ricorso effettivo)

*1. Gli Stati membri dispongono che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso i seguenti casi: a) la decisione sulla sua domanda di protezione internazionale, compresa la decisione: i) di ritenere la domanda infondata in relazione allo status di rifugiato e/o allo status di protezione sussidiaria; [...] iii) presa alla frontiera o nelle zone di transito di uno Stato membro a norma dell'articolo 43, paragrafo 1;*

[...]

*3. 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 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.*

[...]

*6. Qualora sia stata adottata una decisione:*

*a) di ritenere una domanda manifestamente infondata conformemente all'articolo 32, paragrafo 2, o infondata dopo l'esame conformemente all'articolo 31, paragrafo 8, a eccezione dei casi in cui tali decisioni si basano sulle circostanze di cui all'articolo 31, paragrafo 8, lettera h); [...] un giudice è competente a decidere, su istanza del richiedente o d'ufficio, se autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro, se tale decisione mira a far cessare il diritto del richiedente di rimanere nello Stato membro e, ove il diritto nazionale non preveda in simili casi il diritto di rimanere nello Stato membro in attesa dell'esito del ricorso.»*

### **Allegato I alla medesima Direttiva**

*«Allegato I della Direttiva 2013/32/UE 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.».*

**Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, del 4 ottobre 2024 (causa C- 406/22)** *La Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea dichiara che «l'articolo 37 della direttiva 2013/32/UE deve essere interpretato nel senso che osta a che un paese terzo sia designato come Paese di origine sicuro quando alcune parti del suo territorio non soddisfano le condizioni materiali per tale designazione, stabilite nell'allegato I della predetta Direttiva».*

### **4) Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, n° 2024/1348/UE - Concetto di paese di origine sicuro.**

«Articolo 61

1. *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.*

*2. 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.*

*3. 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.*

*4. . [...].*

*5. . . [...].».*

## **1.2. DIRITTO NAZIONALE.**

### **1) La Costituzione italiana.**

*«Art. 10 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.».*

*«Articolo 13 La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto».*

*«Articolo 24 Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. [...].».*

*«Articolo 113*

*Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per*

*determinate categorie di atti. La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.».*

“Articolo 117

*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. [...]».*

## **2) Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25**

Articolo 2-bis (formulazione successiva alla modifica di cui al decreto-legge 23 ottobre 2024 n. 158)

*1. In applicazione dei criteri di qualificazione stabiliti dalla normativa dell'Unione 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.*

*2. 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 ((...)) di categorie di persone.*

*3. 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.*

*4. 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. 4-bis. L'elenco dei Paesi di origine sicuri di cui al comma 1 è aggiornato periodicamente con atto avente forza di legge ed è notificato alla Commissione europea. Ai fini dell'aggiornamento dell'elenco, il Consiglio dei ministri, entro il 15 gennaio di ciascun anno, delibera 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.*

*5. 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.*

“Articolo 28 bis

*1. La Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che adotta la decisione entro cinque giorni nei casi di:*

*a) domanda reiterata ai sensi dell'articolo 29, comma 1, lettera b);*

*b) domanda presentata da richiedente sottoposto a procedimento penale per uno dei reati di cui agli articoli 12, comma 1, lettera c), e 16, comma 1, lettera d-bis), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e quando ricorrono le condizioni di cui all'articolo 6, comma 2, lettere a), b) e c), del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, o il richiedente è stato condannato anche con sentenza non definitiva per uno dei predetti reati, previa audizione del richiedente.*

*2. 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:*

a) richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento nelle strutture di cui all'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ovvero nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, qualora non ricorrano le condizioni di cui al comma 1, lettera b);

b) domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli.

b-bis) 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;

c) richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicura, ai sensi dell'articolo 2-bis, fatto salvo quanto previsto alla lettera b-bis);

d) domanda manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 28-ter;

e) richiedente che presenti la domanda, dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento.

((e-bis) richiedente che è entrato o si è trattenuto irregolarmente in Italia e ha presentato domanda di protezione internazionale, senza giustificato motivo, oltre il termine di novanta giorni dal suo ingresso in Italia))

2-bis. Nei casi di cui alle lettere b) e b-bis) del comma 2 la procedura può essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4 e la Commissione territoriale decide nel termine di sette giorni dalla ricezione della domanda.

3. Lo Stato italiano può dichiararsi competente all'esame delle domande di cui al comma 2, lettera a), ai sensi del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013.

4. Ai fini di cui al comma 2, lettera b), le zone di frontiera o di transito sono individuate con decreto del Ministro dell'interno. Con il medesimo decreto possono essere istituite fino a cinque ulteriori sezioni delle Commissioni territoriali di cui all'articolo 4, comma 2, per l'esame delle domande di cui al suddetto comma.

5. I termini di cui al presente articolo possono essere superati ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda, fatti salvi i termini massimi previsti dall'articolo 27, commi 3 e 3-bis. Nei casi di cui al comma 1, lettera b), e al comma 2, lettera a), i termini di cui all'articolo 27, commi 3 e 3-bis, sono ridotti ad un terzo.

6. *Le procedure di cui al presente articolo non si applicano ai minori non accompagnati e agli stranieri portatori di esigenze particolari ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.*

«Articolo 28-ter

1. *La domanda è considerata manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis), quando ricorra una delle seguenti ipotesi: [...] b) il richiedente proviene da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis. [...]*».

«Articolo 32

1. *Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 23, 29 e 30 la Commissione territoriale adotta una delle seguenti decisioni:*

[...]

*b-bis) rigetta la domanda per manifesta infondatezza nei casi di cui all'articolo 28- ter;*

*b-ter) rigetta la domanda se, in una parte del territorio del Paese di origine, il richiedente non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi o ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi, può legalmente e senza pericolo recarvisi ed esservi ammesso e si può ragionevolmente supporre che vi si ristabilisca.*

[...]

*4-bis. Nei casi di cui al comma 4, primo periodo, qualora la procedura si svolga direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, ai sensi dell'articolo 28-bis, comma 2-bis, la decisione reca l'attestazione dell'obbligo di rimpatrio e produce gli effetti del provvedimento di respingimento di cui all'articolo 10, comma 2, lettera b-bis), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n° 286. Si applica il comma 4, quarto periodo.».*

«Articolo 35-bis

[...]

2. *Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente si trova in un Paese terzo al momento della proposizione del ricorso, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana. In tal caso l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro all'autorità giudiziaria italiana sono effettuati dai funzionari della rappresentanza e le comunicazioni relative al procedimento sono effettuate presso la medesima rappresentanza. La procura speciale al difensore è*

*rilasciata altresì dinanzi all'autorità consolare. Nei casi di cui all'articolo 28-bis, commi 1 e 21, e nei casi in cui nei confronti del ricorrente è stato adottato un provvedimento di trattenimento ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n° 142, i termini previsti dal presente comma sono ridotti della metà. 3. La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto: a) da parte di un soggetto nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di trattenimento nelle strutture di cui all'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n° 286, ovvero nei centri di cui all'articolo 14 del medesimo decreto legislativo 25 luglio 1998, n° 286; [...] c) avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis); d) avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere b), b-bis), c) ed e); d-bis) avverso il provvedimento relativo alla domanda di cui all'articolo 28-bis, comma 1, lettera b). 4. Nei casi previsti dal comma 3, lettere a), b), c), d) e d-bis), l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può tuttavia essere sospesa, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni e assunte, ove occorra, sommarie informazioni, con decreto motivato, adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 4-bis, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n° 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n° 46, e pronunciato entro cinque giorni dalla presentazione dell'istanza di sospensione e senza la preventiva convocazione della controparte. Il decreto con il quale è concessa o negata la sospensione del provvedimento impugnato è notificato, a cura della cancelleria e con le modalità di cui al comma 6, unitamente all'istanza di sospensione. Entro cinque giorni dalla notificazione le parti possono depositare note difensive. Entro i cinque giorni successivi alla scadenza del termine di cui al periodo precedente possono essere depositate note di replica. Qualora siano state depositate note ai sensi del terzo e quarto periodo del presente comma, il giudice, con nuovo decreto, da emettersi entro i successivi cinque giorni, conferma, modifica o revoca i provvedimenti già emanati. Il decreto emesso a norma del presente comma non è impugnabile. Nei casi di cui alle 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. [...]».*

### **3) Decreto legislativo 18 agosto 2015, n° 142.**

*«Art. 6-bis Trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'articolo 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n° 25, testo vigente.*

*1. 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-ter del medesimo decreto legislativo n° 25 del 2008, al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato.*

*2. 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 o non presti idonea garanzia finanziaria, ovvero nelle more del perfezionamento della procedura concernente la prestazione della 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. 2-bis. Al richiedente che non è trattenuto ai sensi del comma 1 si applica, comunque, la procedura di frontiera di cui all'articolo 28-bis, comma 2-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n° 25 e, in caso di ricorso, l'articolo 35-ter del medesimo decreto. Allo stesso richiedente è rilasciato l'attestato nominativo di cui all'articolo 4, comma 2. 3. 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. 4. 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.*

4-bis. . [...]»..».

#### **4) Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023.**

«Art. 4 1. La Parte italiana può realizzare nelle Aree le strutture indicate nell'Allegato

1. . [...].

2. . [...].

3. *Le competenti autorità albanesi consentono l'ingresso e la permanenza nel territorio albanese dei migranti accolti nelle strutture di cui al paragrafo 1, al solo fine di effettuare le procedure di frontiera*

*o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea e per il tempo strettamente necessario alle stesse. Nel caso in cui venga meno, per qualsiasi causa, il titolo della permanenza nelle strutture, la Parte italiana trasferisce immediatamente i migranti fuori dal territorio albanese. I trasferimenti da e per le strutture medesime sono a cura delle competenti autorità italiane. 4. L'ingresso dei migranti in acque territoriali e nel territorio della Repubblica di Albania avviene esclusivamente con i mezzi delle competenti autorità italiane. All'arrivo nel territorio albanese, le autorità competenti di ciascuna delle Parti procedono separatamente agli adempimenti previsti dalla rispettiva normativa nazionale e nel rispetto del presente Protocollo».*

**5) Legge 21 febbraio 2024, n° 14 - Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno.**

Art. 3 – Disposizioni di coordinamento

[...]

*2. Nelle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo possono essere condotte esclusivamente persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso.*

*3. Ai fini dell'esecuzione del Protocollo, le aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo medesimo sono equiparate alle zone di frontiera o di transito individuate dal decreto del Ministro dell'interno adottato ai sensi dell'articolo 28- bis, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n° 25.*

*4. Le strutture indicate alle lettere A) e B) dell'allegato 1 al Protocollo sono equiparate a quelle previste dall'articolo 10-ter, comma 1, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n° 286. La struttura per il rimpatrio indicata alla lettera B) dell'allegato 1 al Protocollo è equiparata ai centri previsti ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n° 286 del 1998.*

*5. Al soggetto trattenuto nelle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo è rilasciato l'attestato nominativo di cui all'articolo 4, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n° 142. L'attestato contiene il codice univoco d'identità assegnato in esito alle attività di foto-segnalamento svolte, la fotografia del titolare e le generalità dichiarate dal richiedente. Il*

*documento di cui al periodo precedente certifica la qualità di richiedente la protezione internazionale, attesta l'identità dichiarata dall'interessato e consente il riconoscimento del titolare ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n° 445. 6. In casi eccezionali, su disposizione del responsabile italiano di cui all'articolo 5, comma 1, lo straniero sottoposto alle procedure di cui all'articolo 4, comma 1, della presente legge, anche se trattenuto nelle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo, può essere trasferito in strutture situate nel territorio italiano. L'esecuzione del trasferimento previsto dal presente comma non fa venir meno il titolo del trattenimento e, in ogni caso, non produce effetto sulla procedura alla quale lo straniero è sottoposto. [...]*».

**6) Decreto-legge 23 ottobre 2024, n° 158 convertito in legge con Legge 9 dicembre 2024, n. 187.**

Art. 1 (Paesi di origine sicuri)

*1. All'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n° 25, sono apportate le seguenti modificazioni: TESTO COORDINATO SOPRA RIPORTATO».*

## **2 MOTIVI DEL RINVIO PREGIUDIZIALE**

2.1 Il provvedimento di trattenimento oggetto di domanda di convalida è stato emesso all'esito di una procedura accelerata di frontiera ai sensi del d.lgs. n° 25/2008 (come modificato dal Capo II del decreto legislativo n° 142/2015 e, successivamente, dal d.l. n° 113/2018), attuativo della Direttiva 2005/85/CE e, oggi, della Direttiva 2013/32/UE. In ipotesi di procedura accelerata opera una drastica riduzione dei tempi di trattazione e dei termini per la presentazione del ricorso giurisdizionale avverso le decisioni di rigetto delle Commissioni territoriali, e, in caso di proposizione di tempestivo ricorso giurisdizionale, una deroga al diritto dei richiedenti asilo di rimanere sul territorio del paese ospitante in attesa dell'esito del ricorso.

2.2. Inoltre, ai sensi dell'art. 6-bis del d.lgs. n° 142/2015 (attuativo della Direttiva 2013/33/UE, Direttiva accoglienza), in caso di applicazione di tale procedura, l'amministrazione ha la facoltà di trattenere lo straniero richiedente asilo in appositi spazi allestiti nelle zone di frontiera o di transito, individuate con decreto del Ministro dell'interno ai sensi dell'art. 28-bis, comma 4, del d.lgs. n° 25/2008, durante lo svolgimento della procedura, e comunque per un periodo massimo di quattro settimane, allo scopo di accertare il suo diritto all'ingresso nel territorio italiano. Il provvedimento del Questore che dispone il trattenimento dev'essere trasmesso entro un massimo di 48 ore all'autorità giudiziaria competente per la convalida, che deve provvedere entro le successive 48 ore. Tale autorità

è il Giudice di pace, qualora lo straniero non chieda (o non abbia ancora chiesto) la protezione internazionale, e la Corte di Appello competente per territorio dopo che sia stata formalizzata tale richiesta. In caso di non convalida o di decorso del termine senza che sia stata adottata una decisione sulla richiesta di convalida, il provvedimento di trattenimento perde ogni effetto e il richiedente asilo è rimesso in libertà.

2.3 L'applicazione di tale procedura è subordinata alla presenza di una delle due alternative condizioni di cui all'art. 28-bis, comma 2, lettere b) e b-bis) del d.lgs. n° 25/2008.

In attuazione del citato Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, ratificato con legge 21 febbraio 2024, n° 14, sono state individuate due aree del territorio albanese, sottoposte interamente alla giurisdizione italiana ed equiparate alle zone di frontiera o di transito di cui al paragrafo precedente (art. 3, comma 3 legge di ratifica). In tali aree possono quindi essere trattenuti i migranti e richiedenti asilo raccolti in acque extraterritoriali da navi delle autorità italiane (art. 3, comma 2, stessa legge), ai quali sia applicabile la procedura accelerata di frontiera, alle condizioni e con le conseguenze già indicata. Nel caso di trasporto e trattenimento del richiedente asilo in Albania, presupposto essenziale per l'applicazione di tale procedura è dunque, in alternativa all'ipotesi di cui all'art. 28-bis, comma 2, lettera b del d.lgs. n° 25/2008, la sua provenienza da un Paese di origine designato sicuro (art. 28-bis, comma 2, lettera b-bis) del d.lgs. n° 25/2008).

2.4 Occorre tuttavia verificare se nella specie ricorrano o meno i presupposti legali della scelta operata dall'Autorità di disporre il trattenimento del richiedente nell'ambito di una procedura di frontiera, motivata in ragione della designazione del paese di origine del richiedente asilo, il Bangladesh, quale paese sicuro. Se non sussistono le condizioni per la designazione del paese di origine quale paese sicuro, non poteva disporsi la procedura accelerata e il trattenimento ai sensi della medesima.

2.5 La questione è se il diritto Unitario, così come interpretato dalla Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione nella menzionata sentenza del 4 ottobre 2024, consenta o meno di designare un paese sicuro quando le condizioni sostanziali per la sua designazione non sono soddisfatte per alcune categorie di persone.

2.6 La Grande sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con la già citata sentenza del 4 ottobre 2024 (ECLI : EU.C.2024.442), ha affermato che l'art. 37 della direttiva 2013/32 osta a che un paese terzo possa essere designato come paese di origine sicuro allorché alcune parti del suo territorio non soddisfano le condizioni sostanziali di tale designazione, enunciate all'allegato I della direttiva. All'indomani di detta sentenza, molti Tribunali italiani (ex multis Tribunale di Palermo, Tribunale di Bologna e Tribunale di Roma), hanno ritenuto che anche con riferimento alle categorie

di persone deve pervenirsi alle medesime conclusioni, e hanno quindi affermato, in diverse tipologie di provvedimento che vengono in rilievo nelle procedure accelerate di frontiera, che alcuni paesi inseriti nella lista dei paesi sicuri non possono ritenersi tali se per determinate categorie di persone non sussistono le condizioni sostanziali per tale designazione.

2.7 In tale contesto è intervenuto il Legislatore nazionale con il decreto legge n. 158/2024, convertito nella legge n. 187/2024, a individuare con atto avente forza di legge i “Paesi Sicuri”, senza allegazione delle schede paese, in verità nemmeno richiamate nell’articolato, in luogo del precedente decreto interministeriale, aggiornando l’elenco di cui all’ultimo d.m., tenendo conto, si legge nel preambolo, della sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea del 4 ottobre 2024 (causa C-406/22). Sono stati esclusi i Paesi che non soddisfano le condizioni per determinate parti del loro territorio (Camerun, Colombia e Nigeria), ma per nulla è stato considerato il mancato rispetto delle condizioni per determinate categorie di persone.

2.8 Il decreto legge non menziona specifiche fonti di informazione sulla condizione dei paesi inseriti nella lista e recita: “In applicazione dei criteri di qualificazione stabiliti dalla normativa europea e dei riscontri rinvenuti dalle fonti di informazione fornite dalle organizzazioni internazionali competenti ...”. Evidentemente, aggiornato l’elenco dei Paesi sicuri - sulla base delle informazioni delle quali si era già in possesso- con esclusione di quelli che non rispondevano ai criteri di legge con riferimento a parti del proprio territorio, il Legislatore si è premurato di prevedere che, soltanto per i successivi aggiornamenti, il Governo ne illustrerà le ragioni in una relazione sulla condizione dei singoli paesi da trasmettere al Parlamento.

2.9 Occorre dunque fare riferimento per quanto concerne le condizioni sociali e politiche dei paesi alle informazioni qualificate rese disponibili e utilizzate per il precedente decreto interministeriale del 7 maggio 2024.

2.10 Ebbene, dalle fonti ministeriali risulta che le condizioni di sicurezza del Bangladesh non sono rispettate per tutte le categorie di persone. In particolare, nelle schede utilizzate dal Governo nel mese di maggio di quest’anno per formare l’elenco dei paesi di origine sicuri, vi è un paragrafo dal titolo “Eventuali eccezioni per parti del territorio o per categorie di persone”, in cui sono indicate, per taluni paesi, alcune categorie di persone per le quali le condizioni di sicurezza non sussistono, e nella scheda utilizzata per il Bangladesh, nell’ambito di tale paragrafo, si ritengono necessarie eccezioni per gli appartenenti alla comunità LGBTQI+, le vittime di violenza di genere, incluse le mutilazioni genitali femminili, le minoranze etniche e religiose, le persone accusate di crimini di natura politica e per i condannati a morte.

In adempimento del dovere officioso di procedere a un esame effettivo e aggiornato della situazione del paese di origine, si dà atto che tali criticità trovano conferma anche all'esito della consultazione delle più recenti fonti di informazione qualificate (EUAA, Country of Origin Information Report – Bangladesh: Country Focus, July 2024, [https://www.ecoi.net/en/file/local/2112101/2024\\_07\\_EUAA\\_COI\\_Report\\_Bangladeshcountry\\_Focus.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/2112101/2024_07_EUAA_COI_Report_Bangladeshcountry_Focus.pdf); Freedom House, Bangladesh, 2024, <https://freedomhouse.org/country/bangladesh/freedom-world/2024>; International Crisis Group, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/bangladesh> International Rescue Committee (IRC), 7 August 2024, <https://www.rescue.org/eu/article/crisis-bangladesh-what-you-need-know-and-how-help>);).

### **3 L'OGGETTO DEL RINVIO PREGIUDIZIALE E PUNTO DI VISTA DEL GIUDICE DEL RINVIO**

3.1. La questione che la Corte d'Appello intende sottoporre alla Corte di Giustizia con il rinvio pregiudiziale è se il diritto dell'Unione Europea e, in particolare, gli articoli 36, 37 e 46 della Direttiva 2013/32/UE, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che un Paese terzo sia definito di origine sicuro qualora, in tale paese, vi siano una o più categorie di persone per le quali non siano soddisfatte le condizioni sostanziali di tale designazione, enunciate nell'allegato I della Direttiva.

3.2 L'opinione di questo Consigliere è che il diritto unitario non consenta di designare sicuro un paese con esclusione di categorie – e a maggior ragione di dichiararlo sicuro per intero quando risulti che per alcune categorie di persone non lo sia – per considerazioni che corrispondono sostanzialmente a quelle già espresse nella motivazione della sentenza del 4 ottobre 2024 dalla Grande sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea con riferimento alla esclusione per parti del territorio, sentenza pregiudiziale avente efficacia erga omnes.

3.3 Nel dettaglio, nei paragrafi 68 e 69 della sentenza, si sottolinea come l'Allegato I alla Direttiva procedure afferma 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 torture 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»: l'espressione «generalmente e costantemente» chiaramente esclude che persecuzioni, torture, pene e trattamenti disumani e degradanti possano riguardare non singoli individui, in via occasionale, ma categorie di persone, a causa delle caratteristiche che accomunano i singoli individui che alla stessa possono ricondursi.

3.4 Ancora, nel paragrafo 71, si è dato atto che anche per le categorie di persone vale il principio che le disposizioni per i provenienti da paesi sicuri, avendo carattere derogatorio, sono oggetto di interpretazione restrittiva.

3.5 Ancora, sarebbe oltremodo incongruo, alla luce dei principi espressi dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 4 ottobre 2024, ipotizzare che non sia possibile considerare un Paese come sicuro ove gli evidenziati standards di sicurezza e di tutela dei diritti non siano rispettati in una parte del suo territorio e invece ritenere diversamente laddove tali minime condizioni non siano rispettate per categorie di persone su tutto il suo territorio, eventualità ancora più grave.

3.6 Infine, occorre considerare che, prima dell'adozione della direttiva 2013/32/UE, la facoltà di designare paesi terzi come paesi di origine sicuri con possibilità di distinguere all'interno di un paese e designarlo come sicuro limitatamente a parti di territorio o anche, appunto, a categorie di persone era espressamente concessa dalla direttiva 2005/85/UE, all'art. 30 par. 3: l'art.37 della nuova direttiva, che ne ha preso il posto, non ripropone tale facoltà. Appare trattarsi di scelta abrogatrice e ne è conferma la circostanza che il regolamento 2024/1348, nell'abrogare la direttiva 2013/32 con effetto dal 12 giugno 2026, reintroduce la facoltà di dichiarare un paese sicuro con eccezioni non solo per determinate parti del suo territorio, ma anche per "categorie di persone chiaramente identificabili", facoltà evidentemente non presente nel periodo di efficacia della direttiva 2013/32 per entrambe le ipotesi.

#### **4 RICHIESTA DI APPLICAZIONE DEL PROCEDIMENTO ACCELERATO OPPURE DI URGENZA**

4.1 La Corte di Appello ritiene di dover formulare richiesta di applicazione del procedimento accelerato ai sensi dell'art. 105 oppure d'urgenza ai sensi dell'art. 107 del regolamento di procedura, tenuto conto che la controversia concerne questioni relative ai settori previsti dal titolo V della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che non tollerano il protrarsi degli effetti del contrasto interpretativo in essere, pena il prodursi di danni gravi e irreparabili.

4.2 Ci si riferisce alla possibile compromissione e lesione, qualora il rinvio seguisse il procedimento ordinario, sia dei diritti dei richiedenti asilo, sia dei principi di efficacia e di efficienza che debbono informare l'azione dell'Amministrazione. Per i primi, occorre considerare che la designazione del Paese di origine come Paese sicuro condiziona la procedura che viene ad essere applicata in diversi settori del diritto della protezione internazionale, ivi compresa la materia di trattenimento con possibile lesione della libertà di circolazione e anche della libertà personale. Con l'entrata in vigore della legge di ratifica del Protocollo Italia-Albania, ora viene a giustificarsi anche il trasferimento dei

richiedenti asilo in un paese diverso dall'Italia, l'Albania appunto, dove avverrà la trattazione della loro domanda.

I rischi di danni irreparabili sussistono, peraltro, anche per l'Amministrazione, attesa l'eventualità concreta di procedere in modo illegittimo, nell'attuale incertezza interpretativa, attraverso procedure complesse e anche molto onerose da un punto di vista economico, quale è quella che prevede il trasporto e il trattenimento nelle zone a tal fine dedicate in Albania.

4.3 La certezza delle regole che presiedono l'individuazione di paese di origine sicuro è poi interesse sensibile di tutti gli Stati dell'Unione, condizionando tale aspetto le politiche in tema di immigrazione di ciascuno di essi.

## **5 SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO E CONSEGUENZE PER IL TRATTENUTO**

5.1 Il giudizio va sospeso nelle more della decisione della Corte di Giustizia. Poiché per effetto della sospensione è impossibile osservare il termine di quarantotto ore previsto per la convalida, deve necessariamente essere disposta la liberazione del trattenuto, così come ha ripetutamente affermato la Corte Costituzionale in casi analoghi (nei quali è stata sollevata questione di legittimità costituzionale nell'ambito di procedimenti di convalida di arresto). L'art.14, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, collega, infatti, la perdita di efficacia del trattenimento alla carenza, per qualsiasi ragione, di un provvedimento di convalida nel termine di quarantotto ore dalla richiesta.

5.2 E' quindi ovvio che, con l'impossibilità di rispettare il termine, interviene un'autonoma causa di carenza di valido titolo di trattenimento, senza che questo determini l'esaurimento del procedimento di convalida, che rimane invece sospeso, persistendo l'interesse generale a una pronuncia sulla legittimità del trattenimento che ha determinato una privazione di libertà (così espressamente Corte Cost. n.154 del 1993, n. 54; Corte Cost. n. 137 del 2020; Corte Cost. n. 41 del 2022 e Sezioni Unite della Corte di Cassazione, ordinanza interlocutoria 8 febbraio 2024, n. 3562).

## **6 CONCLUSIONE: IL QUESITO PREGIUDIZIALE**

6.1 Concludendo, sulla base dell'insieme delle argomentazioni che precedono, la Corte di Appello sottopone al giudizio di codesta eccellentissima Corte il seguente quesito pregiudiziale:

- 1) se il diritto dell'Unione Europea e, in particolare, gli articoli 36, 37 e 46 della Direttiva 2013/32/UE, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che un Paese terzo sia definito di origine sicuro qualora, in tale paese, vi siano una o più categorie di persone per le quali non siano soddisfatte le condizioni sostanziali di tale designazione, enunciate nell'allegato I della Direttiva.

**Tutto ciò premesso e considerato, la Corte di Appello di Roma**

**RIMETTE**

**gli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi degli artt. 267 TFUE, 105 e ss. del Regolamento di procedura e 23 bis dello Statuto della Corte;**

**SOSPENDE**

**il presente giudizio di convalida, fermi restando gli effetti sulla efficacia del trattenimento che conseguono per legge al decorso del termine;**

**DISPONE**

- 1) la comunicazione della presente ordinanza alle parti;
- 2) la trasmissione della presente ordinanza e della copia integrale del fascicolo alla Corte di Giustizia dell'Unione europea mediante posta elettronica.

Roma, 31 gennaio 2025

Il consigliere

Maria Rosaria Ciuffi