

N. R.G. 22259/2024



TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA

SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE

Il Tribunale, riunito in camera di consiglio e composto da:

Francesco Crisafulli
Silvia Albano
Lilla De Nuccio

Presidente
Giudice
Giudice rel

nella causa civile di primo grado iscritta al n. r.g. 22259/2024 promossa da:



nato in TUNISIA, il 07/06/2002 CUI 06RDD06,
rappresentato e difeso dall'avv. Caputo Eugenio Francesco;

ricorrente-

contro

**COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL RICONOSCIMENTO DELLA
PROTEZIONE INTERNAZIONALE DI ROMA – MINISTERO DELL'INTERNO**

resistente -

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

di rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione

ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c.

I FATTI DI CAUSA.

1) Il ricorrente ha avanzato istanza ai sensi dell'art. 35 bis, quarto comma, D.Lvo n. 25 del 28 gennaio 2008, di sospensione della decisione adottata dalla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale.



La Commissione ha rigettato il ricorso per manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 28 ter, primo comma lettera b), D.Lvo n. 25/2008 in ragione del fatto che il ricorrente proviene da Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'art. 2 bis del medesimo D.Lvo n. 25/2008; il ricorrente ha presentato tempestivamente ricorso e ha eccepito che la Tunisia non poteva considerarsi paese di origine sicuro alla luce dei criteri indicati dall'art 2 bis del D.lvo n. 25/2008 senza allegare ragioni specifiche riferibili alla sua persona, ma facendo riferimento al mutamento della situazione generale della Tunisia riguardante la generalità delle persone.

2) La questione è stata oggetto di discussione all'udienza collegiale sull'istanza di sospensione della efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tenuta il 19 giugno 2024 alla presenza del difensore della sola parte ricorrente.

IL CONTESTO NORMATIVO.

3) La Direttiva 2013/32/UE (Direttiva procedure) pone un principio generale secondo cui la proposizione del ricorso giurisdizionale sospende sempre, in modo automatico, l'esecuzione del provvedimento impugnato, salvo che in casi tassativi.

L'art. 46 della Direttiva prevede infatti che, fatto salvo il paragrafo 6, gli Stati membri autorizzano i richiedenti a rimanere nel loro territorio fino alla scadenza del termine entro il quale possono esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo oppure, se tale diritto è stato esercitato entro il termine previsto, in attesa dell'esito del ricorso.

Fra le ipotesi di deroga al principio richiamate dal paragrafo 6 (con richiami alle ipotesi degli artt. 31 e 32) vi è la provenienza del richiedente da paesi ritenuti sicuri. Il legislatore europeo, al fine di evitare l'abuso del diritto alla protezione internazionale, prevede quindi la facoltà per gli Stati membri di creare una lista di "Paesi di origine sicuri", che comporta per gli stranieri provenienti da tali Paesi la sottoposizione a una procedura più veloce e meno garantita.

4) I criteri che consentono l'iscrizione da parte di uno Stato membro di un Paese nella lista nazionale dei Paesi di origine sicuri sono indicati nei Considerando 46 e 48, negli artt. 37 e 38 e nell'allegato 1 della stessa Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013.

L'Allegato I, richiamato dall'art 37, par 1 della direttiva procedure prevede:

«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 «nonrefoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra;

d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà».

5) Quindi, ai sensi dell'Allegato 1, richiamato dall'art. 37, par. 1, della Direttiva procedure, la designazione quale Paese di origine sicuro è consentita solo se, partendo dalle costatazioni enunciate nella prima parte del primo periodo («sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale») e basandosi sui criteri direttivi elencati alle lettere da a) a d), è possibile «dimostrare» che non vi sono «generalmente», nel Paese in questione, situazioni riconducibili al concetto di persecuzione, come definito dalla Convenzione di Ginevra del 1951, oppure ai tre casi di protezione sussidiaria.

6) L'Italia, a differenza da diversi altri Paesi europei che non ne hanno fatto uso, si è avvalsa della facoltà prevista dalla Direttiva introducendo, con il D.L. n. 113/2018 (convertito con modificazioni nella L. n. 132/2018), l'art. 2bis del D.LGS. n. 25/2008.

La disposizione, rubricata «Paesi di origine sicura», prevede che, con decreto del Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'Interno e della Giustizia, possa essere stilato un elenco dei Paesi di origine sicuri, individuati sulla base dei criteri elencati ai commi 2 e ss. del medesimo art. 2 bis, all'esito di una formalizzata istruttoria tecnica.

Tali criteri riproducono sostanzialmente la formulazione della Direttiva, salvo discostarsene nell'ultima parte del comma due, laddove si prevede che la designazione del Paese di origine come «sicuro» possa essere fatta con l'eccezione di parti di territorio o di categorie di persone. Si tratta di una facoltà che era stata prevista dalla Direttiva 2005/85, poi abrogata dalla nuova Direttiva procedure attualmente in vigore (la questione, comunque, è oggetto di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia del giudice ceco nel caso *CV v. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky* (C406/22), oltre che da parte del Tribunale di Firenze, sia pure in un contesto parzialmente diverso).



Il decreto ministeriale in questione è stato emanato il 4 ottobre 2019 e poi successivamente aggiornato il 17 marzo 2023 e il 7 maggio 2024. In tutte le versioni del decreto, nella lista paesi da presumere “sicuri” è presente la Tunisia.

7) La normativa interna applicabile in materia di effetto sospensivo del ricorso avverso il diniego di protezione (D.Lvo n. 25/2008) dispone, all’art. 35 *bis*, terzo comma, che «*la proposizione del ricorso sospende l’efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto [...] c) avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell’articolo 32, comma 1, lettera bbis*»); norma che a sua volta richiama l’art. 28 *ter* del D.lvo n. 25/2008, che alla lettera *b*) fa riferimento al richiedente proveniente da Paese di origine designato sicuro ai sensi del (nuovo) art. 2 *bis* del D.lvo n. 25/2008.

La ricostruzione normativa, pur articolata nell’intreccio delle fonti, individua dunque un principio generale di sospensione automatica del provvedimento amministrativo con talune deroghe, tra cui quella del richiedente proveniente da paese di origine “sicura” per il quale è stata adottata dalla Commissione una procedura accelerata (v. SSUU sent 11399 cit.).

Nei casi di cui alla lettera *c*) dell’art 35 *bis*, la decisione amministrativa può essere adottata con un esame prioritario ed a seguito di una procedura c.d. accelerata, l’onere di motivazione gravante sull’amministrazione è attenuato, in quanto «*la decisione con cui è rigettata [dalla Commissione territoriale n.d.r.] la domanda presentata dal richiedente di cui all’articolo 2bis, comma 5, è motivata dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso*» (v. art. 9, comma 2*bis*, del D.Lgs n. 25 del 2008), la proposizione del ricorso giudiziale non ha efficacia sospensiva automatica, ed infine i termini di proposizione del ricorso sono dimezzati (v. art. 35*bis* del D.Lgs n. 25 del 2008 cit.), da 30 a 15 giorni.

La valutazione di un paese come paese “sicuro” ai sensi dell’art 2*bis* del DLvo n. 25 2008 ha quindi una pluralità di conseguenze sulla procedura applicata alle domande di protezione internazionale avanzate dai richiedenti provenienti da quel territorio e riduce significativamente le loro possibilità di difesa, sino al punto che «*il richiedente sarebbe a rischio di un allontanamento in quanto non più titolato a restare nel Paese, con effetti preclusivi sul suo diritto di difesa e, come visto, addirittura sulla possibilità di giungere ad una decisione di merito eventualmente a lui favorevole*» (Cass. SSU n. 11399/24 cit.).

I CONTRASTI INTERPRETATIVI.



8) Le norme citate sono oggetto di controversa interpretazione, non solo fra le parti del giudizio, ma più in generale anche fra le diverse sezioni distrettuali specializzate e all'interno di diversi collegi delle stesse sezioni specializzate.

Si ricordano, in particolare, i decreti del Tribunale di Firenze adottati in data 20/09/2023 e in data 11/01/2024.

9) Il primo sostiene che *«proprio perché la creazione – a determinate condizioni – di un elenco di paesi sicuri consente ai legislatori nazionali di derogare ad alcuni diritti procedurali garantiti dalla direttiva ai richiedenti [...] deve ritenersi sussistente un potere/dovere di controllo dell'autorità giurisdizionale ordinaria, investita ritualmente della questione, sul legittimo inserimento di un paese all'interno della lista da cui discende causalmente una limitazione dei diritti procedurali e sostanziali che il legislatore europeo ha voluto garantire in via generale a tutti i richiedenti asilo quale strumento di tutela di diritti fondamentali della persona consacrati tanto nelle carte europee quanto nella Costituzione italiana»*. Il provvedimento, nel precisare i limiti del sindacato del giudice ordinario sugli atti amministrativi, conclude quindi, articolando il ragionamento sul Considerando n. 39 della Direttiva procedure e su principi enunciati – ad altri fini – da codesta Corte, nel senso dell'esistenza di tale poterdovere di *«sindacare il corretto inserimento di un paese nella lista “paesi sicuri”»* ai fini dell'esame della sospensione automatica o meno del provvedimento impugnato.

10) Il secondo decreto si muove in una direzione diametralmente opposta.

Il Collegio fiorentino, infatti, previo esame della giurisprudenza sovranazionale (in particolare della CEDU), concentra la sua argomentazione sull'applicazione dell'art. 5 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo e, all'esito di un lungo ed articolato ragionamento, esclude la possibilità della valutazione da parte del giudice della natura “sicura” o meno di un paese in ragione del suo inserimento nella lista Paesi sicuri e del fatto che comunque l'assenza di un effetto sospensivo automatico *«[...] non [è determinata] dalla sola provenienza del richiedente da Paese sicuro ma, necessariamente, anche alla non difendibilità/manifesta infondatezza della domanda per la mancata allegazione, o comunque mancata dimostrazione, nonostante l'impiego dei doveri di cooperazione istruttoria del giudice, di elementi relativi alla persona, o al gruppo sociale o alla zona di provenienza tali da superare la presunzione relativa di sicurezza per il richiedente asilo determinata dall'inserimento del paese di provenienza nella Lista del D.M.A.E.»*.

Ai fini della controversa interpretazione del contesto normativo di riferimento e della specifica questione della doverosa valutazione da parte del giudice della natura “sicura” o meno del paese di origine del richiedente è necessario richiamare anche le conclusioni dell'Avvocato



Generale nella causa pregiudiziale C406/2022 che ha ritenuto che il diritto ad un ricorso effettivo e il dovere di esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto impongono al giudice di non applicare la presunzione di sicurezza del paese di origine del richiedente – che comporta una diversa procedura di esame della domanda – qualora l'autorità accertante abbia applicato tale regime nonostante non fossero soddisfatte le condizioni per il suo utilizzo, in quanto l'esame previsto dall'art. 46, paragrafo 3, della Direttiva 2013/32 include necessariamente la legittimità della procedura applicata all'esame e, pertanto, la legittimità della designazione di un determinato paese terzo come sicuro (par. 168 e ss.); questione che il giudice deve esaminare d'ufficio (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=286575&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8000123>). Testualmente, l'A.G. così conclude *«L'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 dev'essere interpretato nel senso che, qualora un giudice nazionale, investito di un ricorso avverso una decisione con la quale una domanda di protezione internazionale è stata respinta in quanto manifestamente infondata nell'ambito del regime di esame specifico associato alla nozione di paese di origine sicuro, stabilisca che la designazione di paese di origine sicura è incompatibile con la direttiva 2013/32, Esso deve sollevare tale questione d'ufficio, qualora il ricorrente non l'abbia sollevata e non sia in grado di giungere a una conclusione che sarebbe, nel merito, diversa da quella cui è pervenuta l'autorità accertante»*.

11) Entrando nel merito, e dovendosi motivare il rinvio ai sensi dell'art 363 *bis*, secondo comma, C.P.C. *«con specifica indicazione delle diverse interpretazioni possibili»*, è necessario inoltre evidenziare un passaggio della motivazione della Cassazione a Sezioni unite, nella sentenza n. 11399/24, dove è stato ritenuto che le *«condizioni che legittimano la procedura accelerata e consentono, quale conseguenza, la deroga al principio (generale) della sospensione del provvedimento della Commissione territoriale»* devono essere oggetto di *«stretta osservanza della possibilità di azione delle deroghe»*; in tale contesto la Suprema Corte, pur ritenendo di non poter *«compiutamente affrontare»* la complessa questione (cfr. *infra*, par. 19), ha dato spazio alla possibilità che il giudice, quando il richiedente contesti la natura “sicura” del paese di origine, o anche d'ufficio, debba, *«anche in ragione del dovere di cooperazione istruttoria, comunque valutare detta natura, anche in presenza di inserimento del paese negli elenchi contenuti nei decreti ministeriali a ciò destinati (si tratta peraltro di decreti necessitanti di continuo aggiornamento); con la conseguenza che l'esorbitanza dei tempi necessari per tale valutazione deve essere considerata (da parte del giudice) per poter continuare a ritenere la natura accelerata della procedura adottata con la deroga al principio di sospensione automatica del provvedimento impugnato (cfr. Cass già citata).*



L'AMMISSIBILITÀ DEL QUESITO PREGIUDIZIALE.

12) La Tunisia (come peraltro anche l'Egitto) mostra una situazione che può consentire di differenziarla dagli altri Paesi definiti di "origine sicura": si registrano infatti forme di persecuzione, violenza, discriminazione, compressione del dissenso politico e delle libertà fondamentali riconducibili al regime politico-istituzionale nazionale e al suo vertice nonché agli apparati dell'amministrazione statale, anche in termini di responsabilità commissiva e come effetto di indirizzo politico e di riforme ordinamentali, che entrano in linea di collisione con i presupposti indicati dalla Direttiva n. 2013/32 UE e relativo allegato, e dall'art. 2bis del D.LGS. n. 25/2008 («*status giuridico*», «*applicazione della legge all'interno di un sistema democratico*», «*situazione politica generale*», sulla cui base si dovrebbe poter «*dimostrare*» che non vi sono «*generalmente*», nel Paese in questione, situazioni riconducibili al concetto di persecuzione, come definito dalla Convenzione di Ginevra del 1951, oppure ai tre casi di protezione sussidiaria.

In particolare, per la Tunisia, dalle fonti più accreditate (EUAA, ACLED, US-DOS ed altre) risulta fra l'altro:

- attribuzione di ampi poteri e immunità al Presidente sulla base della nuova Costituzione del 2022, che inoltre prevede possibilità di due mandati presidenziali di cinque anni ciascuno estendibili in caso di "pericolo imminente" per il Paese;
- previsione nella nuova Costituzione della possibilità di limitare diritti e libertà fondamentali a tutela dei diritti altrui, della difesa nazionale, della salute pubblica e dell'ordine pubblico;
- ancora in vigore lo stato di emergenza proclamato dal Presidente Saied nel luglio del 2021;
- arresti e detenzione arbitrari facilitati dallo stato di emergenza e da una legge contro il terrorismo del 2015, che restringe le garanzie del sospettato senza però una chiara definizione delle fattispecie di reato;
- torture e violenze nei confronti di detenuti;
- procedimenti giudiziari ed arresti contro persone accusate di complotto contro lo Stato nonché contro ex funzionari governativi, un giudice e diversi ex membri del Parlamento;
- limitazione dell'indipendenza della magistratura, con scioglimento del relativo Consiglio superiore e riconoscimento al Presidente di poteri di nomina e revoca dei magistrati;
- mancato rispetto di garanzie processuali, attribuzione ai tribunali militari dei procedimenti nei confronti di civili accusati di crimini legati alla sicurezza nazionale o reati come l'insulto al presidente (in quanto comandante in capo delle forze armate) o ad altri membri delle forze armate;



- numerosi arresti di politici dell’opposizione, avvocati, esponenti dei media, imprenditori e altri critici del governo con diverse accuse, politicamente motivate;
- chiusura delle sedi del partito di opposizione Ennahda, arresti di leader dell’opposizione rappresentanti di altri partiti politici;
- procedimenti giudiziari contro alcune decine di giornalisti e attivisti critici nei confronti del presidente, del governo o delle forze di sicurezza, sulla base di fattispecie di reato relative all’espressione del pensiero, come la diffamazione, l’offesa alla morale pubblica e alla reputazione dell’esercito, la diffusione deliberata di notizie false o errate che potrebbero causare danni economici;
- numero crescente di incidenti o interferenze delle forze armate nelle proteste di piazza, nonché arresti violenti, aggressioni, uso della forza o dei lacrimogeni da parte delle forze di polizia contro manifestanti pacifici;
- libertà di espressione garantita entro i limiti della sicurezza pubblica, della pubblica morale o decenza;
- chiusura di stazioni televisive private;
- divieto di candidatura per chi abusi dei media per ottenere un vantaggio elettorale;
- elevate pene detentive previste dal 2022 per operatori economici che abbiano diffuso informazioni o notizie false in merito alla fornitura di beni e servizi e per chi abbia abusato di mezzi di comunicazione o reti social per diffondere “notizie false” o frasi di contenuto diffamatorio;
- incriminazione legale dell’omosessualità, aumento degli attacchi violenti, delle molestie e delle minacce nei confronti degli omosessuali da parte della polizia negli ultimi anni;
- violenza contro le donne diffusa e sistemica, casi scarsamente denunciati e risposta inadeguata da parte delle forze dell’ordine.

Nel luglio 2023 esperti ONU hanno lamentato trattamenti discriminatori nei confronti di migranti subsahariani, comprese asserite espulsioni di gruppo e dichiarazioni xenofobe e razziste da parte di esponenti delle istituzioni. L’Alto Commissario ONU per i diritti umani ha attirato l’attenzione su casi di decessi di migranti verificatisi alla frontiera libico-tunisina. Tali decessi sarebbero avvenuti dopo che le Autorità tunisine avrebbero lasciato in questa zona circa 2.000 migranti, senza fornire loro acqua, cibo e protezione.

In relazione alla Tunisia l’Ufficio dell’Alto Commissariato ONU per i Diritti umani ha espresso preoccupazione per l’impatto negativo delle recenti azioni dell’esecutivo sull’indipendenza giudiziaria e sul diritto a un processo equo e all’accesso alla giustizia per tutte le persone ed ha invitato le autorità tunisine a rispettare gli standard del giusto processo in tutti i procedimenti



giudiziari, a cessare di processare i civili davanti ai tribunali militari e a rilasciare tutte le persone detenute arbitrariamente; ha inoltre espresso preoccupazione per l'intensificarsi della repressione contro gli oppositori politici e la società civile, in particolare attraverso procedimenti penali fondati su accuse di cospirazione contro la sicurezza dello Stato o di offesa al Capo dello Stato, o col pretesto della lotta alla criminalità informatica; ha anche espresso profonda preoccupazione per le crescenti restrizioni al diritto alla libertà di espressione e di stampa, osservando che una legislazione vaga – in particolare la legislazione sulla sicurezza e sull'antiterrorismo e il decreto presidenziale n. 202254 sui crimini informatici – viene utilizzata per criminalizzare il giornalismo indipendente e soffocare le critiche alle autorità; dal luglio 2021.

L'Ufficio delle Nazioni Unite per i diritti umani in Tunisia ha documentato 21 casi di presunte violazioni dei diritti umani contro i giornalisti, compresi procedimenti giudiziari davanti a tribunali civili e militari, che l'Ufficio ritiene siano stati avviati per contrastare le critiche pubbliche contro il Presidente o le autorità.

Riassuntivamente, nel caso di specie, la scheda paese della Tunisia posta a base del D.M. 7 maggio 2024, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale serie generale n. 105 (che risulta aggiornata alla data del 3 maggio 2024), se confrontata con le fonti qualificate indicate dal legislatore europeo (le informazioni fornite da altri Stati membri, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti) restituisce la situazione di un Paese dove non è assicurata la tutela del diritto ad un ricorso effettivo innanzi a un giudice indipendente oltre che la tutela della protezione contro le persecuzioni e i maltrattamenti; dalle informazioni aggiornate (COI) e confrontate con la scheda emergono significative criticità concernenti la restrizione della libertà personale, il diritto ad un equo processo, la libertà di espressione e di stampa, la libertà di religione, la libertà di assemblea e associazione, i diritti delle donne, i diritti delle persone LGBTIQ+, ed in generale il rispetto per l'esercizio delle libertà democratiche delle persone, anche migranti.

13) Tenuto conto delle riferite notizie sul sistema-paese della Tunisia, l'esito del giudizio sulla domanda di sospensiva del decreto impugnato risentirebbe quindi in misura determinante dell'estensione e dei limiti del potere di sindacato autonomo del giudice sul carattere "sicuro" del Paese, a seconda che tale giudizio debba ritenersi vincolato all'inclusione del Paese nell'elenco dei quelli definiti "sicuri" dal decreto ministeriale o, invece, che possa e debba svolgersi anche sulla base di altre informazioni derivanti da C.O.I. più aggiornate, che l'autorità giudiziaria sia chiamata a raccogliere e valutare.

In altri termini, l'ambito di operatività del sindacato del giudice ai fini della valutazione della natura "sicura" o meno del Paese di origine del richiedente (nel caso di specie la Tunisia)



rileva ai fini della decisione sulla misura cautelare invocata posto che, nel caso in cui potesse ritenersi la Tunisia – nonostante la sua inclusione della lista dei Paesi sicuri di cui al DM del 7 maggio 2024 (e prima ancora nei precedenti DM) – paese “non sicuro”, la sospensiva cautelare richiesta dovrebbe ritenersi automaticamente concessa per la sola proposizione del ricorso di protezione internazionale ai sensi dell’art. 35 bis, comma 3, prima parte del DLvo n25/2008 ed in assenza dei gravi motivi di cui al successivo comma 4.

14) Dunque, ricorrono nella specie i presupposti di ammissibilità, ed anche di opportunità, del rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione, che appare nella specie estremamente utile al fine di dare indicazioni alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali su una questione controversa e relativa ad un numero assai ampio di cause, anche in ordine alla definizione del giudizio interlocutorio avente ad oggetto l’istanza di sospensione dell’efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, quando non siano stati invocati motivi personali che permetterebbero di superare, per il singolo richiedente, la presunzione (*juris tantum*) di sicurezza del paese ai sensi del comma 5 dell’art 2 bis D.lvo n. 25/2008.

Peraltro, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 11399/24, si sono pronunciate sull’ammissibilità del rinvio pregiudiziale anche rispetto a provvedimenti *lato sensu* cautelari affermando la possibilità di sottoporre alla Corte con rinvio pregiudiziale una “*questione*” caratterizzata dagli elementi indicati dall’art. 363 bis c.p.c., in ogni fase, anche interlocutoria, del processo.

15) Nel caso specifico, la questione che qui si vuole sollevare «è anche tema che è in stretta correlazione con il giudizio di merito relativo alla valutazione della protezione internazionale richiesta. Invero la decisione interlocutoria sulla sospensione, con la possibilità di allontanamento necessitato del richiedente asilo nel corso del giudizio (per carenza del titolo di soggiorno), impedirebbe l’accoglimento della richiesta protezione, ove se ne accertino le condizioni, qualora risulti, al momento della decisione di merito, che il richiedente sia già ritornato, anche contro la sua volontà, nel suo paese (l’art. 2 D.Lvo n. 251/2007 prevede che : si intende per rifugiato ...cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza). La presenza sul territorio assume dunque connotato di necessità al fine dell’eventuale accoglimento dell’istanza di protezione e in tal modo si evidenzia il rilievo che la decisione interlocutoria e lato sensu cautelare sulla sospensione del provvedimento amministrativo di rigetto assume anche rispetto al giudizio di merito [...]» (Sent. n. 11399/24 cit.).



16) Non è superfluo attirare l'attenzione della Corte sul fatto che nella prassi applicativa degli ultimi anni si assiste a un ricorso sempre più frequente a provvedimenti amministrativi di rigetto per manifesta infondatezza, i quali configurano oggi, più che una eccezione, addirittura la regola, sicché il principio europeo della sospensione automatica del provvedimento amministrativo impugnato appare oggi regressivo rispetto ai casi, che dovrebbero essere eccezionali, in cui si impone la necessità di verificare caso per caso se ricorrano le condizioni per una sospensione disposta dal giudice. Tale prassi è, peraltro, destinata ad aumentare ulteriormente a fronte dell'ampliamento dei Paesi di Origine designati come Sicuri effettuato da ultimo con il Decreto interministeriale del 7 maggio 2024 che ha incluso Paesi da cui provengono la maggior parte dei migranti diretti in Italia e che imporrebbe una valutazione in concreto e all'attualità da parte del giudice sulla natura "sicura" o meno del paese di origine del richiedente (Albania, Algeria, Bangladesh, BosniaErzegovina, 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 QUESTIONE PREGIUDIZIALE.

17) Il complesso contesto normativo, unionale e nazionale, e le diverse possibili interpretazioni impongono di sottoporre alla Corte di cassazione la questione pregiudiziale che la stessa Corte ha ritenuto di non poter "compiutamente affrontare" in sede di rinvio pregiudiziale dal Tribunale di Bologna (cfr. sentenza più volte citata).

Più precisamente, ci si chiede se, nel caso in cui il ricorrente contesti la natura "sicura" del paese di origine, o anche in assenza di specifica contestazione, sussista o meno il potere/dovere del giudice, anche nell'ambito del suo dovere di cooperazione istruttoria, di verificare tale natura alla luce delle informazioni aggiornate sul paese di origine, e ciò indipendentemente dall'inserimento o meno di quel paese nel decreto ministeriale paesi sicuri.

È quindi la necessità che la Corte possa esaminare *funditus* la questione solo accennata citata dalle SS.UU, così da poter giungere all'enunciazione di un esplicito principio di diritto in merito a tale specifica questione, che ha indotto il Collegio ad investire la Corte di Cassazione attraverso il presente rinvio pregiudiziale.

18) Deve aggiungersi che la questione è particolarmente rilevante per l'applicazione della disciplina relativa alle procedure accelerate, anche di frontiera, ed in particolare per l'applicazione



del protocollo tra l'Italia e l'Albania, ratificato e reso esecutivo con L. n. 14/2024, di competenza esclusiva della sezione specializzata di Roma.

La risoluzione del dubbio interpretativo qui proposto si pone infatti come elemento essenziale e prioritario nell'apprezzamento della legittimità del trattenimento di una persona in Albania, giacché soltanto coloro che provengono da Paesi di origine considerati come sicuri potranno essere sbarcati in quello Stato ed essere ivi trattenuti (art. 28 *bis*, comma 2, lettera *b bis* del D.lvo n. 25/2008, in relazione all'art. 1, lettera *d* del Protocollo e agli artt. 3, commi 2 e 3, e 4, comma 1, della L. di ratifica n. 14/2024).

Va pertanto tenuto in considerazione il fatto che, oltre alle (e prima ancora delle) istanze di sospensione delle decisioni amministrative di rigetto, il problema qui sollevato si porrà nei procedimenti di convalida dei trattenimenti in Albania, con tutto ciò che questo comporta in termini di delicatezza della materia (attinente alla libertà personale) e di tempi strettissimi imposti per la decisione.

19) In ordine alle conseguenze sul presente procedimento deve rilevarsi che la procedura relativa alla domanda di sospensione ai sensi dell'art. 35 bis, quarto comma, va necessariamente sospesa ai sensi dell'art. 363 bis, secondo comma c.p.c. sino alla riassunzione dopo la decisione della Corte di cassazione.

Come si desume in modo distinto da una lettura del sistema processuale nazionale conforme all'art. 46, paragrafo ottavo della Direttiva (per cui «*gli Stati membri autorizzano il richiedente a rimanere nel territorio in attesa dell'esito della procedura volta a decidere se questi possa rimanere nel territorio, di cui ai paragrafi 6 e 7*») è senz'altro da escludere che il protrarsi dei tempi della decisione sulla domanda di sospensione (che nella normalità dei casi, salvo esigenze istruttorie, dovrebbe avvenire entro 5 giorni, salvo successive note e successiva conferma del giudice) abbia ricadute negative sulla posizione soggettiva del richiedente asilo, sia in termini di diritto di soggiorno sul territorio nazionale che di perdurante titolarità del permesso di soggiorno provvisorio, posto che tale diritto nel nostro ordinamento si declina anche in termini di titolarità di un permesso di soggiorno provvisorio per richiesta asilo ai sensi dell'art. 4 D.Lvo. n. 142/2005.

Il provvedimento impugnato resta dunque necessariamente sospeso sino alla successiva decisione di questo Tribunale sulla istanza cautelare, con conseguente diritto nel contempo del richiedente asilo alla titolarità, e al rinnovo semestrale, del permesso di soggiorno provvisorio collegato alla proposizione della domanda di asilo.

P.Q.M.

il Tribunale

propone alla Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c., il seguente quesito pregiudiziale:



se in caso di soggetto proveniente da paese di origine sicuro, nell'ambito del procedimento conseguente al provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 28 ter, D.Lvo. n. 25/2008 emesso dalla Commissione territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, 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;

dispone, nelle more, la sospensione del giudizio sulla domanda di sospensione ai sensi dell'art. 35 bis, quarto comma D.Lvo. n. 25/2008, con conseguente perdurare della sospensione del provvedimento impugnato e diritto del richiedente asilo al rilascio e al rinnovo semestrale del permesso di soggiorno provvisorio conseguente alla proposizione della domanda di asilo.

Si trasmetta alla Corte di Cassazione e si comunichi alle parti.

Così deciso in Roma, il 19/06/2024

Il Presidente

Francesco Crisafulli

