VISTO
Firmato digitalmente da: Rita Sanlorenzo
In data: 29/11/2024

P R O C U R A G E N E R A L E

della Corte di Cassazione

PRIMA SEZIONE CIVILE

Pubblica udienza del 04/12/2024

Ricorso RG n. 22145/2024

Rel. Cons. GIUSTI ALBERTO

Ricorrente:

MINISTERO DELL'INTERNO ,
QUESTURA DI ROMA
(difensore domiciliatario - . AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO)

Intimato:

OMISSIS

Controricorrente:

Memoria recante le conclusioni del P.M.

I PUBBLICI MINISTERI

Visto il ricorso relativo al procedimento iscritto al R.G. n. 22145/2024
letti gli atti,
formulano le seguenti osservazioni:

1.- La categoria di "Paese di origine sicuro" e la sua complessa configurazione normativa

La categoria di "Paese di origine sicuro" (POS) è sorta all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea e, solo successivamente, è stata recepita dal legislatore nazionale con il d.l. 113 del 2018, convertito con la legge 132 del 20181.

[1] L'art. 7-bis del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 (cd. "decreto sicurezza"), introdotto in sede di conversione dall'art. 1 della l. 1° dicembre 2018, n. 132, ha inserito nel d.lgs 28 gennaio 2008, n. 25, l'art. 2-bis, intitolato «Paesi di origine

Firmato Da: DE RENZIS LUISA Emesso Da: ArubaPEC per CA di firma qualificata Serial#: 345ff362cc16951a27fc69cb5e7a31a8
Firmato Da: SANLORENZO RITA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 22a6412b33e0746629580303dd358f11

Si tratta di una categoria che è stata introdotta dalla direttiva 2005/85/CE (artt. 29 e 30) con la finalità di attribuire agli Stati membri la facoltà di elaborare una lista dei c.d. Paesi Sicuri e di creare una lista comune europea che armonizzasse le prassi (diversificate) dei vari Stati membri.

L'art. 30 della direttiva 2005/85 ha inserito, al paragrafo 1, una eccezione derogatoria di carattere generale alla sicurezza territoriale: il paese di origine avrebbe potuto essere considerato sicuro anche quando solo «una parte» di quel Paese fosse sicura.

Il paragrafo 1, però, non ha menzionato espressamente le eccezioni di natura personale legate a categorie o gruppi di persone che invece sono state richiamate solo nell'art. 30, al paragrafo 3 della direttiva (c.d. clausola di *stand still*) che così ha precisato "Gli Stati membri possono altresì mantenere la normativa in vigore al 1 dicembre 2005, che consente di designare a livello nazionale una parte di un paese sicura o di designare un paese o parte di esso sicuri per un gruppo determinato di persone in detto paese, se sono soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 2 relativamente a detta parte o a detto gruppo". L'operatività di detta deroga è stata subordinata alla circostanza che non si trattasse delle ipotesi rientranti nelle eccezioni specificate proprio al paragrafo 22.

In conclusione, questa prima disamina consente di affermare che la categoria di "Paese di origine sicuro", lungi dal costituire una categoria di riferimento unitaria, ha presentato (sin dall'origine) due aspetti non esattamente sovrapponibili tra loro: la categoria di Paese di origine sicuro con eccezioni territoriali e la distinta categoria di Paese di origine sicuro con eccezioni riferibili alle singole categorie di persone.

Quest'ultima categoria, giova ribadirlo, è stata regolata solo nel paragrafo 3 dell'art. 30 cit. non come una categoria di carattere generale ma come una categoria inserita in una clausola di tipo residuale perché rivolta a salvaguardare le categorizzazioni del passato.

La clausola sopra indicata, infatti, ha consentito agli Stati membri di mantenere in vita le previsioni in vigore al 1 dicembre 2005.

La *ratio* - come sopra evidenziato - era quella di favorire una lista comune, facendo salve anche le singole legislazioni nazionali che già rientrassero nei criteri sopra specificati.

---

sicuri». Secondo quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 2 bis nella versione *ratione temporis* applicabile, «Con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, è adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri», elenco che viene aggiornato periodicamente ed è notificato alla Commissione europea.
Il comma 2 precisa che «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 (…), 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». Si precisa, altresì, che la designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone.

2 Cfr. Direttiva 2005/85/CE: art. 30 paragrafo 2 "*In deroga al paragrafo 1, gli Stati membri possono mantenere la normativa in vigore al 1 dicembre 2005 che consente di designare a livello nazionale paesi terzi diversi da quelli figuranti nell'elenco comune minimo quali paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di asilo, se hanno accertato che le persone nei paesi terzi in questione non sono in genere sottoposte a: a) persecuzione quale definita nell'articolo 9 della direttiva 2004/83/CE; o b) tortura o altra forma di pena o trattamento disumano o degradante*".

Firmato Da: DE RENZIS LUISA Emesso Da: ArubaPEC per CA di firma qualificata Serial#: 345ff362cc16951a27fc69cb5e7a31a8
Firmato Da: SANLORENZO RITA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 22a6412b33e074662958030 3dd358f11

Successivamente, l'originario assetto delineatosi nel 2005 è stato modificato da un secondo blocco di normative europee.

Vale la pena menzionare la direttiva 2011/95/UE (II qualifiche) nella parte in cui ha disposto che l'asilo può essere negato al richiedente "se, in una parte del territorio del paese d'origine, questi non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi … e può legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso in quella parte del paese e si può ragionevolmente supporre che vi si stabilisca" (art.8).

Subito dopo, ad integrazione del quadro procedurale, la direttiva 2013/32/UE (c.d. II Procedura)3, a norma degli artt. 36, 37 e 38, ha introdotto una diversa disciplina della nozione di Paese di origine sicuro.

L'articolo 36 (rubricato "Concetto di paese di origine sicuro") ha testualmente disposto che:

"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:
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.
2. Gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale ulteriori norme e modalità inerenti all'applicazione del concetto di paese di origine sicuro.

In particolare, l'art. 37 della direttiva cit., al punto 1, ha previsto che "*Gli stati membri possono mantenere in vigore o introdurre una normativa che consenta, a norma dell'allegato I, di designare a livello nazionale paesi di origine sicuri ai fini delle domande di protezione internazionale*"

L'allegato I della direttiva, a sua volta, ha precisato i criteri per la designazione di un Paese di origine sicuro ed ha stabilito che un Paese è considerato 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*".

In questo contesto, infatti, il legislatore europeo, in conformità alla Proposta di Direttiva del 21.10. 2009 - pur avendo eliminato nella direttiva 2013/ 32 UE (II Procedura) ogni riferimento al potere di

---

[3] Cfr. in questo senso Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta del 21.10.2009 COM(2009) 551 definitivo 2009/0164 (COD); nella proposta in oggetto e nella relazione accompagnatoria si dà conto della volontà, da parte della Commissione, di volere eliminare la previsione geografica relativa al Paese di origine Sicuro cfr. Com (2011)319 def., 1 giugno 2011.

Con la Proposta cit., infatti, si proponeva di **cancellare ogni riferimento** al potere di ciascuno Stato membro di "*designare come sicura una parte di un Paese*" sul presupposto che "*i requisiti materiali per la designazione nazionale devono essere soddisfatti in relazione all'intero territorio di un paese*"

Firmato Da: DE RENZIS LUISA Emesso Da: ArubaPEC per CA di firma qualificata Serial#: 345ff362cc16951a27fc69cb5e7a31a8
Firmato Da: SANLORENZO RITA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 22a6412b33e074662958030 3dd358f11

ciascuno Stato membro di "*designare come sicura una parte di un Paese*" sul presupposto che "*i requisiti materiali per la designazione nazionale devono essere soddisfatti in relazione all'intero territorio di un paese*" - parimenti non ha proceduto ad eliminare analogo riferimento contenuto nella direttiva 2011/95/UE.

Quest'ultima direttiva (II Qualifiche), a sua volta, è stata richiamata dall'art. 36 della direttiva 2013/32/Ue (II Procedura) proprio in riferimento alla qualifica di richiedente protezione internazionale così alimentando l'incertezza applicativa della categoria di Paese di origine sicuro.

A tale proposito, è bene specificare (anche per rimarcare la complessità interpretativa delle norme di matrice europeistica), che l'art. 8 mai abrogato (rubricato "Protezione all'interno del paese d'origine") della direttiva Qualifiche 2011/95/UE, a sua volta richiamato dalla direttiva 2013/32/UE, testualmente afferma che "*Nell'ambito dell'esame della domanda di protezione internazionale, gli Stati membri possono stabilire che il richiedente non necessita di protezione internazionale se, in una parte del territorio del paese d'origine, questi: a) non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi; oppure b) ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all'articolo 7; e può legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso in quella parte del paese e si può ragionevolmente supporre che vi si stabilisca*".

E' lecito osservare che, con riferimento allo stesso blocco di provvedimenti normativi (la II Direttiva Qualifiche e la II Direttiva Procedura), la categoria di paese parzialmente sicuro è stata eliminata dal legislatore europeo solo nella parte che (a monte) regola le procedure applicabili e non in quella (a valle) che esamina le qualifiche (dunque il presupposto sostanziale per ottenere la protezione internazionale) - disciplina quest'ultima richiamata espressamente dalla direttiva del 2013, così dando adito a notevoli confusioni interpretative.

Il mancato coordinamento normativo (con il perdurante richiamo effettuato da un testo all'altro) ha senz'altro ingenerato un corto circuito nella interpretazione dei testi normativi, confermando la possibilità che, a norma dell'art. 8 della II direttiva Qualifiche (fatta oggetto di richiamo dalla direttiva procedura), l'asilo possa essere negato al richiedente se costui non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o di correre rischi effettivi di subire danni gravi in una parte del territorio del paese di origine qualora "*può legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso in quella parte del paese e si può ragionevolmente supporre che vi si stabilisca*".

Sulla categoria di Paese di origine sicuro, allo stato, risultano avviati ben cinque rinvii pregiudiziali dinanzi alla CGUE (il primo, riguardante le eccezioni territoriali già definito con la sentenza CGUE del 4 ottobre 2024 di cui si parlerà in seguito e gli altri quattro, riguardanti le eccezioni per categorie di persone, avviati dal tribunale di Firenze, di Bologna e di Roma, tuttora pendenti dinanzi alla CGUE).

Parimenti, con riferimento alla categoria di Paese di origine sicuro con eccezioni di categorie di persone, pur non potendosi evincere dai testi normativi (successivi alla direttiva 2005/85/CE) una catalogazione chiara di questa voce, non mancano di contendersi il campo due distinte opzioni interpretative che:

a.- ne affermano una generale e vigente legittimità all'interno del quadro normativo nazionale ed europeo sul presupposto che la categoria, non espressamente menzionata nelle proposte di modifica (abrogazione) a livello europeo riguardanti la sola categoria di Paese di origine sicuro con eccezioni territoriali, permane (legittimamente) all'interno del sistema nazionale e di alcuni Stati membri come

Firmato Da: DE RENZIS LUISA Emesso Da: ArubaPEC per CA di firma qualificata Serial#: 345ff362cc16951a27fc69cb5e7a31a8
Firmato Da: SANLORENZO RITA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 22a6412b33e074662958030 3dd358f11

una ragionevole possibilità di designare un paese sicuro, pur facendo esclusione di gruppi o di categorie determinate di persone;

b.- ne affermano la generale illegittimità, riconducendola all'interno della più generale insicurezza parziale (che comprende tanto la insicurezza territoriale che quella soggettiva) non consentita dalla legislazione europea (*rectius* dalla sola direttiva 2013/32/UE) e dalla recente decisione della CGUE del 4 ottobre 2024 quale interpretata in questo senso.

La decisione della CGUE, della quale si parlerà diffusamente in seguito, ha considerato la categoria di Paese sicuro con eccezioni territoriali.

Da qui, ad avviso di questo Ufficio, origina il tema centrale del ricorso in oggetto che contesta l'applicabilità automatica della predetta sentenza alla diversa ipotesi di Paese di origine sicuro con eccezioni di categorie di persone.

Ai fini di una completa ricostruzione del panorama normativo in materia, è necessario menzionare i seguenti ulteriori testi normativi:

Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio;

Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE

In particolare, il Regolamento 2024/1348 reintroduce, all'art. 61, la generale categoria di Paese terzo di origine sicuro con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili (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.)

La normativa, da ultimo menzionata, è già entrata in vigore, seppure ad applicabilità differita al 12 giugno 2026 (cfr. art. 42 del regolamento 1347/2024 ed art. 79 del regolamento 1348/24); questo aspetto costituirà oggetto di ulteriore approfondimento per stabilire se i principi già introdotti nell'ordinamento europeo, seppure ancora non immediatamente applicabili, siano tali da contribuire ad elaborare una nozione di Paese Sicuro che debba tenere conto delle eccezioni con categorie di persone.

Infine, pur non rilevando *ratione temporis* nella definizione del presente giudizio, per completezza espositiva va detto che il 23 ottobre 2024 è stato emanato il decreto legge n. 158 recante il titolo "Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale" con il quale è stato nuovamente definito l'elenco dei Paesi di origine sicura, con la previsione di

Firmato Da: DE RENZIS LUISA Emesso Da: ArubaPEC per CA di firma qualificata Serial#: 345ff362cc16951a27fc69cb5e7a31a8
Firmato Da: SANLORENZO RITA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 22a6412b33e074662958030 3dd358f11

aggiornamento periodico dell'elenco "con atto avente forza di legge" e notificato alla Commissione Europea. E' stato previsto che, entro il 15 gennaio di ogni anno, gli organismi governativi predisporranno una relazione sulla situazione dei Paesi già inclusi nell'elenco e dei nuovi Paesi da includere con contestuale trasmissione alle commissioni parlamentari competenti.

Così ricostruito il quadro generale della normativa, è bene esaminare le decisioni emesse dal tribunale di Roma e la applicabilità o meno della sentenza della CGUE al caso in esame.

2.- La sentenza 4 ottobre 2024 (causa C-406-22) della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

L'Avvocatura dello Stato, con il primo motivo di ricorso, censura la erronea disapplicazione del decreto del MAECI del 7.5.2024, adottato ai sensi dell'art. 2-bis, d.lgs. n. 25/2008, con riferimento al paese di provenienza dell'odierno intimato. In particolare, viene censurata una non corretta valutazione delle norme unionali, delle norme nazionali e della sentenza della Corte (Grande Sezione) del 4 ottobre 2024 (CV contro Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky).

Va premesso che la CGUE, su rinvio pregiudiziale azionato dal tribunale di Brno, ha ricostruito la vicenda fattuale e giuridica inquadrandola nel contesto di riferimento: il ricorrente (nel procedimento principale) contestava al Ministero dell'Interno che, nonostante la chiara indicazione dei rischi che avrebbe corso con il rimpatrio in Moldova e nonostante la chiara affermazione di non voler rientrare nella sua regione d'origine a causa dell'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, il Ministero basava la decisione di respingimento unicamente sul fatto che il ricorrente, originario della Repubblica di Moldova, non avrebbe corso alcun rischio perché la Repubblica Ceca designava tale paese terzo come paese d'origine sicuro, ad eccezione della Transnistria.

La CGUE ha affermato che, con l'entrata in vigore della direttiva 2013/32/UE, per gli Stati membri non è possibile introdurre eccezioni territoriali ai decreti di designazione dei Paesi di origine sicura, affermando testualmente che «l'articolo 37 della direttiva 2013/32 deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un paese terzo possa essere designato come paese di origine sicuro allorché talune parti del suo territorio non soddisfano le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I di detta direttiva» (cfr. sentenza punto n. 83).

Altra questione, di grande rilevanza, ha riguardato l'esercizio da parte del giudice del potere-dovere di effettuare accertamenti che non siano meramente tabellari ma che, al contrario, prevedano «l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto» (cfr. sentenza punto 87).

In questo contesto, la CGUE ha affermato che «gli Stati membri sono tenuti, in forza di tale disposizione, ad adattare il loro diritto nazionale in modo che il trattamento dei ricorsi in questione comporti un esame, da parte del giudice, di tutti gli elementi di fatto e di diritto che gli consentano di procedere ad una valutazione aggiornata del caso di specie (v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punto 110)».

In conclusione, la CGUE ha affermato che «l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che, quando un giudice è investito di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale esaminata nell'ambito del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da paesi terzi designati come paese di origine sicuro, conformemente all'articolo 37 di tale direttiva, tale giudice, nell'ambito dell'esame completo ed *ex nunc* imposto dal suddetto articolo

Firmato Da: DE RENZIS LUISA Emesso Da: ArubaPEC per CA di firma qualificata Serial#: 345ff362cc16951a27fc69cb5e7a31a8
Firmato Da: SANLORENZO RITA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 22a6412b33e07466295803 03dd358f11

46, paragrafo 3, deve rilevare, sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso, una violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I di detta direttiva, anche se tale violazione non è espressamente fatta valere a sostegno di tale ricorso».

3.- Le ordinanze di non convalida del trattenimento e le riflessioni in merito alla automatica applicabilità della decisione della CGUE alle ipotesi di Paese di origine sicuro con eccezione di categorie di persone

Questo Ufficio evidenzia che il punto in esame rappresenta il centro della questione giuridica.

Il percorso normativo, ricostruito al punto 1. della presente requisitoria, consente di affermare fondatamente che la nozione di Paese di origine sicuro (*ratione temporis* vigente) riguarda l'intero territorio ma non esclude l'ammissibilità della previsione di esenzioni soggettive ed è evidente che CGUE 4/10/2024 C-406 non si è pronunciata su quest'ultima ipotesi.

Il tribunale di Roma, nel pervenire ad una automatica sovrapponibilità della sentenza della CGUE cit. a tutti i casi di insicurezza, evidentemente è partito da una configurazione unitaria della nozione di Paese di origine sicuro, ricomprendendovi sia l'insicurezza territoriale che quella soggettiva.

Nel pervenire a detta soluzione, i giudici di merito hanno richiamato integralmente il paragrafo 68[4] della sentenza del 4 ottobre 2024 così giungendo ad una sostanziale equiparazione tra l'insicurezza geografica e quella per categorie soggettive.

Va però osservato che una simile equiparazione non sembra essere affatto scontata dal momento che le eccezioni personali (o meglio per categorie di persone) non hanno formato specifico oggetto della decisione della CGUE del 4 ottobre 2024 e non sono state ancora compiutamente esaminate dalla CGUE, quanto alla loro incidenza sulla nozione di POS.

Si tratta, infatti, di una circostanza ancora oggetto dei rinvii pregiudiziali già proposti al momento della decisione impugnata e giustificati dalla complessità e non univocità del quadro normativo sopra sintetizzato[5].

Tale constatazione e la pendenza dei due rinvii pregiudiziali con cui il tribunale di Firenze interrogava la CGUE sulla esatta configurazione della nozione di POS con eccezioni personali, in mancanza di precedenti specifici sul punto, consente di escludere che alla sentenza del 4 ottobre 2024 possano essere attribuiti i presupposti dell'«atto chiaro» e rendono palese che sulla questione debba essere attesa la decisione proveniente dalla CGUE.

Posta questa premessa, per completezza, va osservato che la nozione di POS con eccezioni personali sconta una catalogazione diversa rispetto a quella di tipo geografico e, sotto certi aspetti, residuale.

[4] paragrafo 68 «Al contrario, ai sensi di detto allegato, la designazione di un paese come paese di origine sicuro dipende, come ricordato al punto 52 della presente sentenza, dalla possibilità di dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95, 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»

[5] Cfr. Trib. Firenze, Sezione Specializzata Protezione Internazionale, ordinanze 31 maggio 2024 di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE nei procedimenti iscritti al n. r.g. 3303/202.

Firmato Da: DE RENZIS LUISA Emesso Da: ArubaPEC per CA di firma qualificata Serial#: 345ff362cc16951a27fc69cb5e7a31a8
Firmato Da: SANLORENZO RITA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 22a6412b33e07466295803033dd358f11

Infatti, le predette eccezioni (personali) non sono mai state accostate a quelle territoriali, eccezion fatta per la clausola c.d. di *stand still* che le ha considerate come opzioni da mantenere operative qualora le stesse fossero già state introdotte negli ordinamenti nazionali sulla base della normativa in vigore al 1 dicembre 2005 e, solo per questo limitato ambito applicativo, sono state accomunate alle eccezioni geografiche.

La difficile catalogazione delle eccezioni per categorie di persone e l'assenza di una generale uniformità interpretativa non ne consente un agevole inquadramento nel panorama del diritto europeo, con la conseguenza che la decisione del 4 ottobre 2024 non rappresenta un valido aiuto nella certa definizione del problema giuridico di fondo.

Ad una conclusione che consenta la sicura estensione della sentenza della CGUE del 4 ottobre 2024 anche al caso della previsione di esenzioni soggettive neppure giova la considerazione che fa leva sulla definizione di Paese di origine sicuro quale recepita dal cit. allegato I della direttiva 2013/32 («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 (…), 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».)

L'Allegato I, nella sua formulazione, corrisponde al previgente Allegato II della direttiva 2005/85 tanto che lo stesso legislatore europeo lasciò che la previsione di una nozione di sicurezza, caratterizzata "in via generale e costante" dall'assenza di atti di persecuzione, di tortura o di altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, convivesse con le eccezioni territoriali ammesse dal blocco di normative del 2005 a testimonianza di una possibile contemporaneità delle previsioni e di una possibile convivenza delle stesse nell'ambito di un meccanismo di sicurezza territoriale per parti o per porzioni di territorio.

Sembra dunque non reggere l'assolutizzazione dell'inciso "in via generale e costante" che dal territorio si estende alle eccezioni personali; così procedendo (con un meccanismo logico automatizzato) non si considera che una siffatta categorizzazione conduce a conseguenze paradossali con la elaborazione di una nozione di Paese di origine sicuro che, pur certamente auspicabile dal punto di vista ideale, non tollera alcun margine di insicurezza personale.

Resta ovviamente fermo che, se le eccezioni siano tante, così intense e generalizzate da determinare un evidente pregiudizio del valore fondamentale della dignità e dei diritti fondamentali possono condurre a ritenere *tout court* insicuro il Paese.

In conclusione: la questione giuridica non può dirsi esaurita dalla decisione della CGUE; soprattutto, la soluzione prescelta dal tribunale di Roma (mediante l'applicabilità della sentenza cit. in modo automatico ed estensivo ai paesi sicuri con eccezioni di categorie di persone) non è affatto operazione ermeneutica intuitiva piana e che possa essere decisa senza avere prima atteso la decisione della Corte di giustizia sulla definitiva interpretazione degli artt. 36, 37 e 46 della direttiva procedure e sulla configurabilità giuridica della nozione di Paese di origine sicuro con l'eccezione di categorie di persone.

Firmato Da: DE RENZIS LUISA Emesso Da: ArubaPEC per CA di firma qualificata Serial#: 345ff362cc16951a27fc69cb5e7a31a8
Firmato Da: SANLORENZO RITA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 22a6412b33e074662958030 3dd358f11

4.- L'onere di allegazione e di preventiva delibazione nell'ambito del giudizio di procedura accelerata.

Va premesso che: qualora il quesito sulla compatibilità della nozione di Paese sicuro con la previsione di esenzioni soggettive sia risolto in senso affermativo (nel senso di affermare definitivamente l'esistenza di un Paese di origine sicuro con eccezioni di categorie di persone), si pone l'ulteriore questione del contenuto del potere-dovere di accertamento della riconducibilità del ricorrente ad una di esse nell'ambito del giudizio di procedura accelerata.

Nell'esame approfondito della domanda di protezione internazionale, la CGUE, in più occasioni, ha affermato che grava sul richiedente un preciso onere di allegazione che non è affatto escluso dal dovere di cooperazione istruttoria in quanto le disposizioni relative ai Paesi di origine sicura istituiscono "*un regime particolare basato su una forma di presunzione relativa di protezione sufficiente nel Paesi di origine, la quale può essere confutata dal richiedente indicando motivi imperativi attinenti alla sua situazione particolare*" (cfr. CGUE, 27/7/2018, C-404/17). Questo principio è stato significativamente ribadito anche da CGUE 4/10/2024, C-406/22 (punto 47) e da CGUE 1C-156/(§ 37, e così anche nel § 38 e 41).

Non si può escludere, infatti, che "*il richiedente sia tenuto a produrre tutti gli elementi necessari a motivare la domanda*" (CGUE, 22/1/2012, C-277/11).

Ne consegue che, come chiarito dalla sentenza del 4 ottobre 2024, è vero che la situazione rilevante deve essere sollevata *ex officio* ma ciò non esonera il giudice dal provvedere "*sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso*" (CGUE 4/10/2023, C-406/22 par. 98; analogamente CGUE, 17 ottobre 2024, C-156/23 § 52).

In questo senso è il principio affermato dalla coeva sentenza del 4 ottobre 2024 secondo cui "*l'esame individuale, da parte delle autorità nazionali competenti, della fondatezza del timore di persecuzione espresso da un richiedente deve essere effettuato caso per caso con diligenza e prudenza, basandosi unicamente su una valutazione concreta dei fatti e delle circostanze*" C-608/2, 609/22, § 49).

In conformità al principio sopra indicato si pone l'art. 2, comma 5, d.lgs. n. 25/2008 nella parte in cui afferma, per quanto concerne la condizione soggettiva del richiedente, l'onere (in capo al richiedente) di allegare gravi motivi per evidenziare l'insicurezza del Paese di origine in relazione alla situazione individuale (testualmente: "*e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione in cui lo stesso richiedente si trova*").

Non diversamente la Corte di Cassazione ha affermato, con riguardo alla questione Paese sicuro:

-l'esistenza di un onere di allegazione ("*una volta che il richiedente abbia allegato i fatti costitutivi del diritto*" cfr. Cass. n. 27439 del 2023 e nel §2.2 si esplicitano ampi richiami ai precedenti);

-l'esistenza di un dovere motivazionale del giudice esteso alla precisa indicazione delle fonti ("al fine di ritenere adempiuto tale onere, peraltro, quel giudice è tenuto ad indicare specificatamente le fonti in base alle quali abbia svolto l'accertamento richiesto" (cfr. Cass. n. 27439 del 2023 e nel §2.2 si esplicitano ampi richiami ai precedenti), la cui violazione può dare luogo al vizio di motivazione meramente apparente;

Inoltre, ha ancora affermato la giurisprudenza di legittimità, la presunzione di paese sicuro può essere superata solo se questi invoca gravi motivi per ritenere che il Paese (di origine o di residenza abituale)

Firmato Da: DE RENZIS LUISA Emesso Da: ArubaPEC per CA di firma qualificata Serial#: 345ff362cc16951a27fc69cb5e7a31a8
Firmato Da: SANLORENZO RITA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 22a6412b33e074662958030 3dd358f11

designato come tale non sia sicuro per la sua situazione particolare (Cass., n. 25311 del 2020, n. 27439 del 2023).

Tanto premesso, si tratta di ragionare se tali oneri di allegazione sussistano anche nella procedura accelerata disposta sulla base della provenienza da Paese di origine sicuro e quale sia il contenuto (minimo) del sindacato giurisdizionale.

Si possono ribadire, anche in questo contesto, le seguenti riflessioni.

Non avendo la CGUE definito la questione giuridica nella sua interezza, l'applicabilità dei suddetti principi – dell'onere di allegazione e di delibazione – non potrà più essere messa in discussione qualora il quesito sulla compatibilità della nozione di Paese di origine sicuro con la previsione di esenzioni soggettive sia risolto in senso affermativo.

In un simile contesto, infatti, una volta accertata la possibilità di una catalogazione di sicurezza selettiva, la procedura accelerata non potrebbe essere agevolmente sganciata dai principi generali relativi ai procedimenti di natura sommaria e cautelare.

In questi ultimi, in particolare, in virtù del principio di effettività della tutela di cui costituiscono applicazione (Corte Cost. n. 236 del 2010, n. 403 del 2007; n. 165 del 2000, n. 437 e n. 318 del 1995, e ord. n. 225 del 2017), le esigenze di celerità consentono ed impongono al giudice un accertamento di carattere sommario rispetto a quello del merito: quanto al *fumus boni iuris* (che si sostanzia in una verifica circa l'«apparenza del diritto», consistente in un mero «giudizio di probabilità o verosimiglianza») ed al *periculum in mora*, che, evidentemente, può e deve basarsi su quanto specificamente 'allegato', e cioè indicato, dalla parte.

In conclusione, nell'ambito del giudizio di procedura accelerata, se la CGUE dovesse ritenere compatibile con la nozione di Paese sicuro la previsione di esenzioni soggettive, l'onere di allegazione da parte del ricorrente, inteso appunto quale onere di deduzione, di prospettazione o come dice la Corte di giustizia, di «indicazione» (CGUE, 25 luglio 2018, C-404/17) circa l'appartenenza o meno del ricorrente ad una delle categorie "protette" non potrà certo essere ignorato.

Ed allora il giudice, sulla scorta delle indicazioni fornite dal richiedente ed all'esito di un bilanciamento che apprezzi al giusto la domanda che concerne diritti fondamentali, sarà tenuto, con valutazione individualizzante, ad esplicitare le ragioni per le quali il Paese non può ritenersi sicuro e ad indicare le fonti del suo convincimento.

Con riguardo al caso di specie, soltanto la preventiva definizione della suindicata questione (sulla quale, allo stato, è imprescindibile attendere la decisione della CGUE) avrebbe permesso: se risolta nel senso che la sola previsione dell'esenzione soggettiva vale ad inficiare la qualificazione di un Paese come sicuro, di accogliere la domanda del richiedente senza nessun ulteriore accertamento; se risolta nel senso della compatibilità della nozione di Paese sicuro con la previsione di esenzioni soggettive, avrebbe imposto di accertare se ed in quale categoria rientrasse il richiedente con la necessaria delibazione delle caratteristiche soggettive del trattenuto- delibazione necessaria anche per inquadrare la fattispecie e per verificare l'esistenza di specifiche esigenze personali ed individualizzate del trattenuto, ivi comprese le specifiche vulnerabilità incompatibili con il regime di trattenimento.

Firmato Da: DE RENZIS LUISA Emesso Da: ArubaPEC per CA di firma qualificata Serial#: 345ff362cc16951a27fc69cb5e7a31a8
Firmato Da: SANLORENZO RITA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 22a6412b33e074662958030 3dd358f11

5.-La riflessione sulla valenza giuridica dei principi generali introdotti dai Regolamenti 1347/2024 e 1348/2024

Sul punto, questo Ufficio, pur recependo integralmente le affermazioni contenute nella decisione della CGUE più volte cit., non può esimersi da una generale valutazione dei principi introdotti dai Regolamenti 1347/2024 e 1348/2024, già richiamati in premessa.

Ratione temporis, le nuove norme non sono applicabili al caso in esame ma ciò non impedisce a questo Ufficio di completare la propria ricognizione con un breve cenno alla normativa europea già entrata in vigore, seppure ad applicabilità differita al 12 giugno 2026 (cfr. art. 42 del regolamento 1347/2024 ed art. 79 del regolamento 1348/24)

Si tratta di principi giuridici introitati dall'ordinamento europeo con una significativa valenza storico-evolutiva che non può essere disconosciuta e che si pone comunque in continuità con il primo blocco di normative europee e con la stessa Direttiva Qualifiche 2011/95/UE.

Ebbene, questo elemento di continuità (a prescindere dalla effettiva applicabilità della normativa) sembra deporre per una interpretazione bilanciata e ragionevole delle norme; per una interpretazione che non sia così assolutizzata e restrittiva tanto da porsi in contrapposizione frontale con la normativa già approvata in ambito europeo e destinata a divenire la regola di diritto per il futuro.

La conclusione, giova ribadirlo, è che una automatica trasposizione della sentenza della CGUE alle eccezioni con categorie di persone non appare interpretazione convincente, specie nell'assenza di un esplicito pronunciamento della CGUE sul punto controverso ed in presenza di una normativa che ammette esplicitamente (per il futuro) le eccezioni categoriali chiaramente identificate.

6. La richiesta di sospensione del giudizio in attesa della decisione della CGUE

In conclusione: considerata la pendenza del rinvio pregiudiziale ancora *sub judice* e la concreta incidenza che avranno le decisioni adottate a livello europeo sulla definitiva formulazione delle conclusioni, questo Ufficio ritiene opportuno inoltrare alla Corte di Cassazione la richiesta di sospensione del presente giudizio in attesa della decisione della CGUE.

La richiesta viene formulata per evidenti ragioni di cautela in considerazione della rilevanza giuridica della questione e della circostanza che il giudice di ultima istanza, nella pendenza di giudizi di rinvio pregiudiziale, ha l'onere di attendere il pronunciamento della Corte Europea anche per evitare una sovrapposizione di decisioni potenzialmente contrastanti tra loro.

In ragione della attuale pendenza di uno o più quesiti riguardanti la ipotizzabilità della categoria di Paese di origine sicuro con esenzioni soggettive[6], questo Ufficio non ritiene di dover sottoporre alla Corte di Cassazione ulteriori quesiti sul punto.

[6] Cfr., oltre al tribunale di Firenze già cit., tribunale di Bologna (ordinanza del 29 ottobre 2024) nonché Tribunale di Roma ordinanza (11 novembre 2024) nelle quali, sia pure con diverse sfumature e con riferimento al regime normativo sopraggiunto, è stata riformulata la questione pregiudiziale sulla interpretazione degli artt. 36, 37 e 46 della direttiva procedure e sulla configurabilità giuridica della nozione di Paese di origine sicuro con l'eccezione di categorie di persone.

Firmato Da: DE RENZIS LUISA Emesso Da: ArubaPEC per CA di firma qualificata Serial#: 345ff362cc16951a27fc69cb5e7a31a8
Firmato Da: SANLORENZO RITA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 22a6412b33e0746629580303dd358f11

PER QUESTI MOTIVI

Chiedono alla Corte di Cassazione di voler sospendere il presente giudizio sino all'esito del procedimento pendente dinanzi alla CGUE.

Roma il 29.11.2024

I Sostituti Procuratori Generali

Luisa De Renzis Anna Maria Soldi

Firmato Da: DE RENZIS LUISA Emesso Da: ArubaPEC per CA di firma qualificata Serial#: 345ff362cc16951a27fc69cb5e7a31a8

Firmato Da: SANLORENZO RITA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 22a6412b33e07466295803 03dd358f11