

Il trattenimento in frontiera dei richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicuri: una privazione di libertà «per cittadinanza»?

di Thomas Vladimir Santangelo

operatore legale socio ASGI

Il presente contributo esamina alcuni dei profili emersi a seguito delle recenti pronunce del Tribunale di Catania e del Tribunale di Firenze tramite le quali è stato messo in discussione l'impianto normativo che vede l'automatica applicazione di una procedura accelerata in frontiera con annesso trattenimento del richiedente asilo proveniente da un Paese di origine designato come sicuro. In primo luogo si analizzerà il profilo relativo ai trasferimenti finalizzati al trattenimento dei richiedenti asilo tra zone di frontiera differenti, e in seguito si cercherà di approfondire la stretta relazione che lega la restrizione della libertà personale in zona di frontiera e il decreto sui Paesi di origine sicuri del 17.03.2023, al fine di cogliere ulteriori rilievi di illegittimità che si celano nelle disposizioni recentemente introdotte dal Legislatore.

Sommario: **1.** Premessa / **2.** Le zone di applicazione delle procedure di frontiera. La tempestività del provvedimento di trattenimento e il trasferimento in una "struttura analoga" / **3.** La provenienza da Paese di origine sicuro come automatico presupposto del trattenimento. L'esame preliminare della domanda da parte del Presidente della Commissione / **3.1.** Il decreto del Tribunale di Firenze del 20.09.2023 / **3.2.** Le informazioni aggiornate sul Paese di origine sicuro in relazione all'esame preliminare del Presidente della Commissione.

1. Premessa

Le recenti pronunce giudiziarie dei Tribunali di Catania e Firenze¹ hanno suscitato un intenso dibattito pubblico, contraddistinto da attacchi diretti alle persone dei giudici, rei, secondo alcuni esponenti governativi, di avere messo in discussione la legittimità dell'impianto normativo con cui è stato previsto l'automatico trattenimento in frontiera adottato nei confronti di richiedenti asilo provenienti da un Paese di origine sicuro, così come introdotto dal DL 20/2023, convertito con modifiche con L. 50/2023, nonché del decreto interministeriale contenente la lista dei Paesi di origine sicuri aggiornato il 17.03.2023. In realtà, gli attacchi governativi e a mezzo stampa nei confronti dei giudici, più che entrare nel merito della legittimità o meno delle decisioni, hanno riguardato in maniera quasi esclusiva la loro vita privata e la presunta ideologizzazione politica da cui sono scaturite le pronunce stesse, spingendosi a minare la credibilità e la terzietà della funzione giurisdizionale.

Le recenti modifiche normative² aggiungono una nuova ipotesi di procedura accelerata che può essere svolta in frontiera³, applicabile ai richiedenti asilo provenienti da uno dei Paesi di origine designati sicuri ai sensi dell'art. 2-bis del D.Lgs. 25/2008 ed indicati all'interno del decreto

¹ Decreti di non convalida del trattenimento ai sensi dell'art. 6-bis del D.Lgs. 142/2015 del Tribunale di Catania 29.09.2023, 08.10.2023, 12.10.2023 e decreto per la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di diniego della protezione internazionale del Tribunale di Firenze del 20.09.2023.

² Artt. 5-bis e 7-bis del DL 20/2023 conv. con L. 50/2023.

³ Prima delle modifiche del DL 20/2023 conv. con L. 50/2023, la procedura in frontiera era prevista in un'unica ipotesi, da applicarsi al richiedente fermato che ha eluso o tentato di eludere i relativi controlli.

interministeriale del 17/03/2023⁴. Siffatta procedura è direttamente collegata, a seguito dell'introduzione dell'art. 6-bis all'interno del D.Lgs. 142/2015, alla possibilità del trattenimento del richiedente asilo per un periodo massimo di 28 giorni necessario all'espletamento della procedura in frontiera e al solo scopo di accertare il suo diritto ad entrare nel territorio dello Stato. Trattenimento che può consumarsi all'interno delle strutture di cui all'art. 10-ter, comma 1 del D.Lgs. 286/1998 (nei c.d. "punti di crisi") ovvero, in caso di arrivi consistenti e ravvicinati, nei centri di cui all'art. 14 del medesimo decreto (CPR) situati in prossimità della frontiera o zona di transito, nonché, come previsto dall'art. 10-ter, comma 1-bis del D.Lgs. 286/1998⁵ anche tramite il trasferimento in "strutture analoghe" sul territorio nazionale. Il trattenimento, sempre secondo il dato normativo⁶, può essere disposto nei confronti del richiedente asilo soltanto in due (alternativi) modi: nel caso di mancata consegna del passaporto o di altro documento equipollente in corso di validità, ovvero attraverso la mancata prestazione di una idonea garanzia finanziaria, il cui importo e le modalità di erogazione sono state individuate nel discusso decreto del Ministero dell'interno, emanato di concerto con i Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze il 14 settembre 2023⁷.

Il Tribunale di Catania per primo è stato chiamato ad esprimersi sulla legittimità della convalida della nuova misura di trattenimento ai sensi dell'art. 6-bis del D. Lgs. 142/2015. Le pronunce del Tribunale di Catania⁸ hanno evidenziato la non conformità delle disposizioni interne con la direttiva 2013/33/UE, in particolare con il disposto dell'art. 8 e dalle interpretazioni che di esso ha dato la Corte di Giustizia dell'Unione europea. Secondo i giudici, infatti, il trattenimento del richiedente asilo in frontiera, previsto come automatismo dal nostro ordinamento, è contrario alle disposizioni europee secondo le quali il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda, e che il trattenimento, nel caso in cui debba essere disposto, necessita di una debita e puntuale motivazione e può essere adottato solo come *extrema ratio*, dovendosi ad esso preferire la previsione di effettive e realistiche misure alternative. Tali temi sono stati già esaminati nella presente rivista⁹, motivo per cui il presente contributo si concentrerà su altri profili di illegittimità.

2. Le zone di applicazione delle procedure di frontiera. La tempestività del provvedimento di trattenimento e il trasferimento in una "struttura analoga".

L'art. 28-bis, comma 2, lett. b) e b-bis) del D.Lgs. 25/2008, prevede che le due ipotesi di procedura accelerata ivi previste¹⁰ possono applicarsi esclusivamente nelle zone di frontiera o transito di cui al comma 4 della medesima norma, la quale a sua volta stabilisce che sono tali quelle individuate con

⁴ Il comma 1 dell'art. 2-bis, stabilisce infatti che con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, e' adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri

Il recente decreto interministeriale del 17.03.2023 aggiorna e sostituisce il precedente decreto n. 1202/606 del 4 ottobre 2019. L'attuale decreto comprende i seguenti Paesi: Albania, Algeria, Bosnia Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Senegal, Serbia e Tunisia.

⁵ La norma è stata introdotta dall'art. 5-bis del DL 20/2023 convertito con L. 50/2023: «Per l'ottimale svolgimento degli adempimenti di cui al presente articolo, gli stranieri ospitati presso i punti di crisi di cui al comma 1 possono essere trasferiti in strutture analoghe sul territorio nazionale, per l'espletamento delle attività di cui al medesimo comma. Al fine di assicurare la coordinata attuazione degli adempimenti di rispettiva competenza, l'individuazione delle strutture di cui al presente comma destinate alle procedure di frontiera con trattenimento e della loro capienza è effettuata d'intesa con il Ministero della giustizia».

⁶ Art. 6-bis, comma 2 D.Lgs. 142/2015.

⁷ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/09/21/23A05308/sg>

⁸ Vedi nota 1.

⁹ Si veda S. Albano, *Il giudice non convalida i trattenimenti di tre migranti tunisini disposti in base alla nuova disciplina delle procedure di frontiera* <https://www.questionegiustizia.it/articolo/nota-trib-catania>.

¹⁰ Art. 28-bis, comma 2, lett. b): domanda 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; lett b-bis): domanda presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4 da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicura ai sensi dell'articolo 2-bis.

apposito decreto del Ministro dell'Interno. Siffatto decreto è stato emanato il 05.08.2019¹¹, all'indomani dell'introduzione della procedura accelerata in frontiera ad opera del DL 113/2018, convertito con L. 132/2018, che individua le zone di transito e di frontiera in quelle esistenti nelle seguenti province: Trieste e Gorizia; Crotone, Cosenza, Matera, Taranto, Lecce e Brindisi; Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Catania, Messina; Trapani, Agrigento; Città metropolitana di Cagliari e Sud Sardegna. Rinviando a più specifici approfondimenti relativi alle incongruenze giuridiche del decreto ministeriale circa l'individuazione di dette zone¹², si tengano in considerazione in questa sede soltanto i luoghi fisici in esso indicati, al solo scopo di analizzare l'applicazione "territoriale" della normativa.

Dalle pronunce catanesi emerge un primo dato significativo: i richiedenti asilo per i quali è stato disposto il trattenimento ai sensi dell'art. 6-bis del D.Lgs. 142/2015 come conseguenza dell'applicazione della procedura in frontiera (poiché si tratta di richiedenti provenienti dalla Tunisia) sono tutti sbarcati a Lampedusa, zona di frontiera afferente la provincia di Agrigento. Il trattenimento, con contestuale richiesta di convalida al Tribunale, è stato però disposto nei giorni successivi¹³ dal Questore di Ragusa, altra zona di frontiera, dove i richiedenti hanno formalizzato la domanda di protezione internazionale a seguito del loro trasferimento finalizzato al trattenimento nel nuovo centro di Modica/Pozzallo, afferente appunto la provincia di Ragusa, altra zona di frontiera così individuata dal decreto del 05.08.2019.

Pertanto, le prassi sino ad ora adottate hanno visto sempre il trasferimento dei richiedenti asilo dal luogo di sbarco ad altro luogo destinato al trattenimento.

La procedura accelerata in frontiera e la predisposizione del "contestuale" trattenimento da cui far decorrere i termini massimi di cui all'art. 6-bis del D. Lgs. 142/2015 (28 giorni), oltre i quali le misure restrittive devono cessare¹⁴, è dunque iniziata in un momento successivo rispetto alla data di sbarco dei richiedenti e in diverso luogo. E' utile inoltre ricordare, per ciò che si dirà in seguito, che sempre secondo la medesima norma, il trattenimento durante lo svolgimento della procedura in frontiera è finalizzato al solo scopo di accertare il diritto del richiedente ad entrare nel territorio dello Stato.

Appare pertanto necessario porsi delle domande rispetto alla legittimità di tale procedimento, così come appare lecito chiedersi quale sia stata la condizione giuridica dei richiedenti asilo nell'arco di tempo intercorso tra lo sbarco e l'attivazione delle suddette misure.

Le motivazioni che sottendono il trasferimento dei richiedenti asilo durante le procedure in frontiera, sono da ricercarsi nelle recenti modifiche normative, la cui legittimità rispetto alla normativa europea è stata confutata dal Tribunale di Catania, come si esporrà a breve. L'art. 6-bis, comma 4 del D. Lgs. 142/2015, infatti, prevede in primo luogo il trattenimento dei richiedenti asilo in appositi locali nei centri di cui all'art. 10-ter del D.Lgs. 286/1998, e stabilisce altresì che nel caso di arrivi consistenti e ravvicinati, il trattenimento può essere disposto anche in luoghi diversi da quello di sbarco, vale a dire nei CPR situati in prossimità della frontiera o della zona di transito o, ancora, come previsto dal comma 1-bis dell'art. 10-ter, anche in strutture analoghe "sul territorio nazionale". Tale previsione, secondo il Legislatore, dovrebbe rappresentare il precipitato interno

¹¹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/09/07/19A05525/sg>

¹² Si veda <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-zone-transito-frontiera/> e <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/3623/a-brambilla-ok.pdf>

¹³ Nel caso delle pronunce del Tribunale di Catania del 28.09.2023, la domanda è stata formalizzata dopo una settimana dallo sbarco.

¹⁴ Art. 6-bis, comma 3 del D.Lgs. 142/2015. Si segnala che il comma 1 della norma prevede che il trattenimento possa durare fino alla decisione dell'istanza di sospensione di cui al comma 4 dell'art. 35-bis D. Lgs. n. 25/2008, il quale, però, non riguarda le ipotesi di ricorso contro decisione sulla domanda di protezione internazionale adottata nell'ambito di una procedura di frontiera, la cui disciplina è prevista invece dall'art. 35-ter. Se da un lato è vero che si tratta evidentemente di un errore di coordinamento, dall'altro lato la riserva di legge assoluta in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale prevista dall'art. 13 Cost. esige una interpretazione restrittiva, sicché è comunque necessario affermare che il trattenimento non può superare in ogni caso le 4 settimane.

della direttiva 2013/32/UE, che prevede una simile possibilità: l'art. 43 della direttiva disciplina le procedure di frontiera, e stabilisce al par. 3 che «*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*». Se il trasferimento in caso di procedure di frontiera è contemplato sia dalla normativa europea che da quella interna, divergenti appaiono però i presupposti rispetto alla sua determinazione. E' un fattore non secondario, dato che non vi è coerenza rispetto alla esatta quantificazione degli aggettivi "consistenti e ravvicinati" in riferimento agli arrivi, che ha dato adito ad una eccessiva discrezionalità in tal senso per giustificare i trattenimenti in zone diverse da quelle in cui è stata presentata la domanda di protezione internazionale¹⁵.

Al momento in cui si scrive, infatti, l'applicazione delle procedure in frontiera e il trattenimento dei richiedenti asilo hanno riguardato principalmente l'asse Lampedusa – Ragusa, zone che, si ribadisce, sono configurabili entrambe "di frontiera" ai sensi del decreto del 5.08.2019. Soltanto in un caso si è pronunciato il Tribunale di Potenza, con decreto del 12.10.2023. In quest'ultimo caso, sono apparse del tutto evidenti le distorsioni che possono celarsi dietro la discrezionalità amministrativa nell'applicazione di tale disciplina, in quanto vi è stata una lettura grossolana e completamente falsata dei profili sino ad ora esaminati, ed infatti il Tribunale di Potenza non ha convalidato il trattenimento del richiedente asilo in procedura di frontiera poiché illegittimamente disposto in una zona non inclusa nel decreto del 5 agosto 2019¹⁶.

Determinante è quindi stabilire il momento esatto in cui la procedura ha inizio. E' doveroso sottolineare, infatti, che il trattenimento del richiedente asilo, costituendo una misura di privazione della libertà personale, è legittimamente realizzabile soltanto in presenza delle condizioni giustificative previste dalla legge, e se disposto, come nei casi in esame, necessita di una rigida disciplina temporale per evitare che il regime di privazione della libertà superi il tassativo termine di 28 giorni indicato dalla norma. Pertanto, tale previsione non legittima una dilatazione dei tempi della convalida del trattenimento, ossia il trattenimento dovrà essere sempre disposto tempestivamente al momento dell'ingresso sul territorio e la convalida intervenire sempre nei tempi prescritti dall'art. 6-bis D.Lgs. 142/2015. Non vi è infatti alcuno spazio per forme di trattenimento *de facto* o dilatazione dei termini della convalida anche in presenza della necessità di effettuare un trasferimento in altro hotspot o CPR. Invero, tale trattenimento di fatto che il richiedente rischia di subire in attesa del trasferimento si configurerebbe certamente come un'illegittima compressione della libertà personale, così come garantita dall'art. 13 Cost. nonché dall'art. 5 CEDU. In ordine alla illegittimità della privazione *de facto* della libertà personale all'interno degli *hotspot*, non può non rammentarsi la recente condanna dell'Italia da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *J.A. and Others v. Italy*¹⁷.

Dunque, se il provvedimento di trattenimento venisse emesso con ritardo rispetto al momento dello sbarco, il Giudice non potrà che accertare che il richiedente asilo abbia già effettuato l'ingresso sul territorio e quindi il trattenimento non potrà più essere disposto, oltre a dover rilevare che i termini di cui all'art. 6-bis d.lgs. 142/2015 sono scaduti, essendo in quanto termini assolutamente perentori¹⁸.

¹⁵ Vedi nota successiva.

¹⁶ <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/il-tribunale-di-potenza-non-convalida-il-trattenimento-del-richiedente-asilo-le-motivazioni/>

¹⁷ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-223716%22%5D%7D>

¹⁸ Per approfondimenti sul punto, si rinvia M. Veglio, *La bestia tentacolare - Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia* di apparso su questa rivista: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-bestia-tentacolare>

Con ulteriore decreto dell'8.10.2023, in occasione di un'altra richiesta di convalida di trattenimento ex art. 6-bis da parte della Questura di Ragusa nei confronti di un cittadino tunisino, il Tribunale di Catania, se da una parte ha confermato il proprio orientamento circa l'illegittimità di questa forma di trattenimento rispetto alle norme unionali e costituzionali, inclusa la prestazione della garanzia finanziaria, ha sollevato ulteriori rilievi che chiariscono in maniera inequivocabile quanto sopra affermato. Infatti, secondo il Tribunale catanese, ai sensi della direttiva 32/2013/UE è al momento della manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale che si cristallizza lo status giuridico di richiedente asilo della persona straniera¹⁹, che tale va considerato *sin dal suo ingresso alla frontiera di Lampedusa ove la sua domanda doveva essere esaminata. È vero che ha sottoscritto il modello C/3 nella zona di transito di Ragusa, ma come poc'anzi esposto, la qualifica di richiedente era stata dallo stesso assunta già in precedenza a Lampedusa.*

Secondo tale assunto, il Tribunale ha contestato anche la discrezionalità amministrativa secondo cui il trasferimento del richiedente, effettuato ai sensi dell'art. 10-ter, comma 1-bis del D. Lgs. 286/1998, fosse stato giustificato dall'arrivo consistente e ravvicinato di richiedenti che rendevano difficoltosa la trattazione della domanda nel luogo di arrivo, facendo leva sulla previsione normativa dell'art. 43, par. 3 della direttiva, secondo cui la deroga è prevista solo per l'ipotesi di impossibilità *di applicare la procedura direttamente alla frontiera di arrivo, laddove il provvedimento del Questore fa riferimento solo a difficoltà di trattazione della domanda.* Il giudice ha pertanto rilevato che una domanda di protezione internazionale formalizzata in una zona diversa e in altra provincia da quella di sbarco, non può essere trattata come procedura di frontiera, *avendo già il richiedente manifestato la volontà di chiedere protezione alla frontiera di Lampedusa e conseguentemente non può essere decisa come procedura accelerata ai sensi dell'articolo 28 bis comma 2, lettera b-bis del decreto legislativo n.25/2008*, ciò comportando il venir meno del titolo di trattenimento successivamente disposto.

Pertanto, se la domanda non può più essere trattata come procedura accelerata di frontiera ai sensi dell'articolo 28 bis comma 2, lettera b-bis) del decreto legislativo n.25/2008, viene anche meno il presupposto legittimante il trattenimento ai sensi dell'art. 6-bis del D. Lgs 142/2015 nella specie disposto dal Questore.

In altri termini, la discrezionalità amministrativa di adottare il provvedimento di trattenimento in ritardo rispetto al momento dello sbarco, è la chiara dimostrazione che il richiedente asilo ha già effettuato l'ingresso sul territorio nazionale e quindi il trattenimento non potrà più essere disposto, oltre a dover rilevare che i termini di cui all'art. 6-bis d.lgs. 142/2015 sono scaduti, in quanto termini assolutamente perentori.

Ulteriore profilo che necessita riflessioni, ma che non è possibile affrontare in questa sede, è la qualificazione delle strutture analoghe finalizzate all'espletamento delle procedure in frontiera e al trattenimento dei richiedenti asilo, come il centro siciliano di Modica, teatro dei trattenimenti disposti dal Questore di Ragusa ed in funzione dal 25.09.2023. Per la designazione di tali strutture, l'art. 10-ter, comma 1-bis del D.Lgs. 286/1998 con estrema vaghezza prevede che *«...l'individuazione delle strutture di cui al presente comma destinate alle procedure di frontiera con trattenimento e della loro capienza è effettuata d'intesa con il Ministero della giustizia»*. Sul punto, devono rilevarsi le preoccupazioni sulla natura di tali strutture espresse anche dal Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale nella nota del 30.09.2023, in merito al d.l. n. 124/2023, a cui si rinvia per maggiori approfondimenti²⁰

¹⁹ In tal senso anche la Corte di Cassazione, sentenza del 17 settembre 2020, n. 21920 <https://www.asgi.it/notizie/status-richiedente-asilo/> . Si veda anche M. Veglio, *La bestia tentacolare* <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-bestia-tentacolare>

²⁰ <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/pareri/>

3. La provenienza da Paese di origine sicuro come automatico presupposto del trattenimento. L'esame preliminare della domanda da parte del Presidente della Commissione.

Il presupposto del trattenimento ai sensi dell'art. 6-bis del D.Lgs. 142/2015 è l'applicazione di una procedura di frontiera di cui all'art. 28-bis, comma 2, lett. b) e b-bis) del D.Lgs. 25/2008. Si tratta infatti di una forma di trattenimento esclusiva di queste ipotesi e che si differenzia, per esplicita previsione normativa, dalle altre forme di trattenimento previste per il richiedente asilo di cui all'art. 6, commi 2 e 3-bis del D.Lgs. 142/2015²¹.

E' chiaro, dunque, che nel caso in cui manchi il presupposto della procedura accelerata, l'intero istituto di cui all'art. 6-bis del D.Lgs. 142/2015 non può trovare applicazione.

Nelle prime pronunce catanesi del 29.09.2023, tra i diversi profili di illegittimità rilevati dal Tribunale, si è registrata anche la contrarietà alla normativa rispetto all'applicazione della procedura accelerata. Nello specifico, il giudice ha rilevato la mancanza della decisione circa la procedura da applicare da parte del Presidente della Commissione.

Infatti, le ipotesi di applicazione delle procedure accelerate, tra cui sono ricomprese anche quelle di frontiera, sono inserite tutte all'interno dell'art. 28-bis del D.Lgs. 25/2008. A monte, l'art. 28 del medesimo decreto, stabilisce che è il presidente della Commissione Territoriale, previo esame preliminare della domanda, che determina se la procedura deve essere accelerata e, se così deciso, ne deve dare tempestiva informazione al richiedente, che può indicare profili soggettivi di esclusione della presunzione di sicurezza²². La norma chiaramente indica la determinazione dei casi di procedure accelerate per l'intero art. 28-bis, a cui quindi non sfuggono nemmeno le procedure in frontiera di cui al comma 2, lett. b) e b-bis).

Al riguardo, anche la giurisprudenza di legittimità (Cass. 6745/2021 e 36677/2022) ha chiarito che affinché in generale una procedura accelerata possa essere legalmente disposta, non soltanto è necessario il rispetto dei termini per essa stabiliti nell'art. 28-bis, ma anche che ci sia stato a monte un esame preliminare della domanda da parte del Presidente della Commissione territoriale per valutare se nel caso specifico essa possa essere adottata e tempestivamente comunicata all'interessato.

In mancanza di questa valutazione e pre-determinazione in tal senso da parte del Presidente, quindi. Anche la procedura accelerata in frontiera non può dirsi legittimamente disposta e dovrà essere dichiarato conseguentemente illegittimo anche il successivo trattenimento.

Nelle successive pronunce del Tribunale di Catania (8.10.2023, 10.10.2023, 12.10.2023) si legge invece che il procedimento di cui all'art. 28 del D. Lgs 25/2008 è stato rispettato poiché la Questura ha prodotto il provvedimento del Presidente della Commissione con cui è stata disposta nei confronti dei richiedenti l'applicazione della procedura accelerata in frontiera per Paese di origine sicuro di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lett. b-bis) del decreto legislativo 25/2008. E' stato in tal modo in parte "corretto il tiro", fermo restando che il Tribunale non ha convalido in ogni caso i trattenimenti in frontiera per i già noti profili di illegittimità della normativa interna rispetto alla direttiva e alle disposizioni costituzionali di questo tipo di misura restrittiva della libertà personale, già dallo stesso evidenziate nelle precedenti pronunce.

Sono però in ogni caso opportune delle riflessioni rispetto alla pre-determinazione a seguito di esame preliminare della procedura da applicare e in particolare al ruolo decisivo assunto in tale fase dal presidente della Commissione.

²¹ Art. 6-bis, comma 1 D.Lgs. 142/2015.

²² «Il presidente della Commissione territoriale, previo esame preliminare delle domande, determina i casi di trattazione prioritaria, secondo i criteri enumerati al comma 2, e quelli per i quali applicare la procedura accelerata, ai sensi dell'articolo 28-bis. La Commissione territoriale informa tempestivamente il richiedente delle determinazioni procedurali assunte ai sensi del periodo precedente».

L'art. 28, comma 1 del D.Lgs. 25/2008, come modificato dal DL 130/2020 convertito con L. 173/2020, ha introdotto, con l'esame preliminare della domanda, un vero e proprio sub-procedimento iniziale volto a stabilire se ad un dato richiedente asilo debba essere applicata una procedura accelerata. La disposizione riformula la più vaga previsione della previgente norma²³, e specifica che la decisione è presa previo esame preliminare delle domande, e quindi non più sulla base della sola documentazione in atti, e che il presidente della commissione deve decidere secondo i criteri indicati dal comma 2 dell'articolo 28 e dall'articolo 28bis²⁴.

L'istituto è del tutto simile a quello previsto per la domanda reiterata di protezione internazionale di cui all'art. 29 del D.Lgs. 25/2008, con il quale il presidente della Commissione, sempre previo esame preliminare, stabilisce l'ammissibilità o meno di una nuova domanda in base ai nuovi elementi o prove addotti dal richiedente. Nel caso in cui l'esito dell'esame preliminare si concluda con un'inammissibilità, così decisa poi dalla Commissione in ambito collegiale, il relativo provvedimento deve recare le motivazioni in fatto e in diritto di tale decisione, al pari delle altre decisioni adottate dalla Commissione ai sensi dell'art. 32 del medesimo decreto legislativo.

Benché i due istituti conducano a finalità differenti, è in ogni caso necessario che l'istruttoria, anche per ciò che concerne la determinazione procedurale – in questo caso diversa da una decisione di inammissibilità - sia svolta in maniera approfondita ed adeguata e che le motivazioni che hanno portato il presidente a valutare l'adozione di una procedura accelerata venga espressa nel provvedimento. Infatti, con la sentenza n. 6745/2021 la Corte di Cassazione²⁵ ha sancito ulteriori garanzie in capo al richiedente sottoposto a procedura accelerata. La Suprema Corte, ha evidenziato la necessità che «... *la qualificazione peculiare della procedura come accelerata deve porsi come antecedente logico alla statuizione finale (...). Diversamente, si determinerebbe un grave vulnus all'esercizio del diritto di difesa endoprocedimentale del richiedente, (...) al quale non può essere negata la possibilità di conoscere preventivamente il modello procedimentale con il quale verrà esaminata la sua domanda, anche al fine di contestare l'eventuale erronea individuazione da parte del Presidente della Commissione e di esserne avvisato in sede di comunicazione dell'esito (...). Una simile verifica si presenta ineludibile ed officioso, attesa la stretta incidenza della scelta del modello procedimentale sul diritto soggettivo di protezione del richiedente il quale, nel corso della procedura accelerata, subisce una restrizione delle garanzie partecipative proprie della fase amministrativa, nonché una contrazione di quelle difensive dinanzi l'Autorità giurisdizionale, mediante la drastica riduzione dei termini*». Secondo la Cassazione, il richiedente deve avere sempre contezza ed essere informato in anticipo in merito alla tipologia di procedura che viene applicata per l'esame della propria domanda, e altresì egli deve la possibilità di contestare un'eventuale erronea valutazione così decisa dal presidente della Commissione. Tale aspetto assume maggior rilevanza nel caso delle procedure di frontiera (ma ovviamente non solo) poiché, come visto, potrebbe scongiurare per il richiedente non soltanto la trattazione della propria domanda in termini più rapidi, ma che essa possa essere esaminata in condizioni di trattenimento, oltre all'applicazione delle ulteriori restrizioni imposte dall'art. 35-ter del D.Lgs. 25/2008²⁶. Solo a titolo di esempio, il richiedente potrebbe evidenziare la presenza di una condizione di vulnerabilità di cui all'art. 17 del D.Lgs. 142/2015 di cui è portatore che non è emersa

²³ Art. 28, comma 1-bis D.Lgs. 25/2008 in vigore prima delle modifiche apportate dal DL 130/2020 conv. con L. 173/2020: «(...) 1-bis. Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 e all'articolo 28-bis, il Presidente della Commissione territoriale, sulla base della documentazione in atti, individua i casi di procedura prioritaria o accelerata.(...).

3. Lo Stato italiano può dichiararsi competente all'esame delle domande di cui al comma 1, lettera c), ai sensi del regolamento (UE) n. 604//2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013».

²⁴ <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D20130b.Pdf>

²⁵ <https://sentenze.jalleggepertutti.it/sentenza/cassazione-civile-n-6745-del-10-03-2021>

²⁶ La norma, applicabile esclusivamente alle procedure di frontiera, prevede una riduzione dei termini per l'impugnazione fissati in 14 giorni, nonché una ulteriore restrizione delle garanzie rispetto all'effetto sospensivo, in quanto prevede un periodo massimo di sette giorni entro il quale il giudice potrà pronunciarsi sulla relativa istanza senza la possibilità di repliche da parte del richiedente, come avviene per le ipotesi di altre procedure accelerate per le quali si applica l'art. 35-bis, commi 3 e 4 del D.Lgs. 25/2008.

al momento dell'applicazione della procedura accelerata. Si rammenta a tal proposito che le persone vulnerabili della summenzionata norma, sono espressamente escluse dall'applicazione delle procedure accelerate ai sensi dell'art. 28-bis, comma 6 del D.Lgs. 25/2008²⁷.

La restrizione delle garanzie partecipative sia in fase amministrativa e la contrazione di quelle difensive in caso di impugnazione, sono tanto più evidenti in caso di richiedente asilo sottoposto a procedura accelerata e trattenuto in frontiera. Il richiedente asilo, in questa fase, si trova infatti in una situazione di isolamento sociale, con limitate possibilità di partecipazione consapevole ai procedimenti che lo riguardano, con evidenti difficoltà ad avere contatti con le organizzazioni e con gli operatori che svolgono attività di informazione e preparazione all'intervista presso la Commissione territoriale. Ulteriore motivo per il quale, prima di disporre la procedura accelerata, il Presidente ha la responsabilità di compiere delle opportune ed approfondite valutazioni.

3.1 Il decreto del Tribunale di Firenze del 20.09.2023.

Le considerazioni rispetto alla scrupolosità che deve essere garantita per l'esame preliminare del presidente della Commissione, con riguardo alle domande presentate in zona di frontiera da un richiedente proveniente da un Paese di origine sicuro inserito nel decreto del 17.03.2023²⁸ - che, come più volte evidenziato, potrebbe comportare l'applicazione di procedura accelerata in regime di trattenimento - deve essere analizzata anche e soprattutto in relazione al recente decreto del Tribunale di Firenze del 20.09.2023²⁹.

Il Tribunale di Firenze, chiamato a pronunciarsi in merito all'effetto sospensivo automatico dell'efficacia esecutiva della decisione di diniego della Commissione Territoriale nei confronti di un richiedente asilo cittadino della Tunisia, Paese sicuro inserito nel decreto ministeriale, con il decreto del 20.09.2023 si è espresso per la concessione della sospensiva nel caso in esame, fornendo però al contempo delle fondate motivazioni sulla non sicurezza attuale del Paese che si ritiene possano essere applicabili a tutti i cittadini tunisini per le considerazioni che seguiranno.

E' necessario innanzitutto rilevare, a tal proposito, che tutte le mancate convalide di trattenimento in frontiera decretate dal Tribunale di Catania, da ultimo dal Tribunale di Potenza, hanno riguardato esclusivamente richiedenti asilo di cittadinanza tunisina, per cui appare più che opportuna un'analisi del decreto del Tribunale fiorentino.

Il Tribunale di Firenze, a seguito di una minuziosa disamina della normativa europea e interna relativa all'inserimento di una lista nazionale comprendente Paesi di origine sicuri così designati dagli uffici ministeriali, ha messo in discussione la presunta sicurezza della Tunisia alla luce dell'aggiornata situazione del Paese. Si tratta dunque di una pronuncia di ampia portata i cui effetti si spingono ben oltre il singolo caso.

Il Tribunale ha evidenziato che *con quella che può definirsi "procedura paesi sicuri", si introduce una deroga ad alcuni diritti procedurali che la direttiva 2013/32/UE garantisce in modo chiaro e specifico al richiedente asilo*. Se da un lato il Tribunale riconosce che uno Stato membro ha la possibilità di prevedere norme derogatorie alle procedure di richiesta di protezione internazionale

²⁷ Per approfondimenti <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/procedure-di-frontiera-e-trattenimento-per-chi-richiede-asilo-ecco-i-profilo-di-illegittimita/>

²⁸ Il decreto aggiorna e sostituisce il precedente decreto n. 1202/606 del 4 ottobre 2019. Per approfondimenti generali sulla portata dell'introduzione di una lista di Paesi sicuri, si vedano F. Venturi, *L'istituto dei "Paesi di origine sicuri" e il decreto attuativo del 4 ottobre 2019: una "storia sbagliata"* <https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-istituto-dei-paesi-di-origine-sicuri-e-il-decreto-attuativo-del-4-ottobre-2019-una-storia-sbagliata-18-11-2019.php>; G. Armone, *Il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute applicative*, <https://www.questionegiustizia.it/speciale/articolo/il-decreto-interministeriale-sui-paesi-di-origine-sicuri-e-le-sue-ricadute-applicative-10740>

²⁹ <https://www.questionegiustizia.it/articolo/ordinanza-firenze>

per i soggetti provenienti da un Paese designato di origine sicura all'esito di una formalizzata istruttoria amministrativa, dall'altro, nel caso decida di avvalersi della facoltà di inserire la nozione di paese sicuro nel proprio ordinamento, è assolutamente necessario che la qualificazione di un paese come sicuro si fondi su informazioni raccolte da fonti qualificate³⁰, costantemente aggiornate e soprattutto soggette a riesami periodici sulla situazione in tali paesi³¹.

Partendo da questi presupposti, il Tribunale di Firenze ha evidenziato una serie di significativi mutamenti della situazione socio-politica in Tunisia non presi in considerazione nell'istruttoria ministeriale che hanno portato all'inserimento del paese nel decreto del 04.10.2019 e poi alla sua conferma nel decreto del 17.03.2023 nell'elenco paesi sicuri. In realtà, il giudice fiorentino rileva che diversi elementi tali da far dubitare della presunta sicurezza del paese erano già presenti nelle schede che hanno costituito l'istruttoria ministeriale, ma che l'amministrazione sembra aver considerato con estrema superficialità, o comunque non meritevoli della dovuta attenzione. Non è possibile in questa sede entrare nel dettaglio rispetto alle informazioni aggiornate prese in esame dal Tribunale di Firenze relative all'attuale situazione della Tunisia, il cui quadro socio – politico, soprattutto negli ultimi due anni, si è caratterizzato nel senso di una progressiva deriva autoritaria del presidente Kays Saied, con drastiche conseguenze per i diritti civili e politici dei cittadini tunisini.

Ciò che preme evidenziare in questa sede è che secondo il Tribunale di Firenze, la presunzione di sicurezza di un Paese, per essere considerata tale, deve essere aggiornata e valutata tramite informazioni che riflettano l'attualità del momento in cui viene presentata una domanda di protezione internazionale, condizione che non è stata rispettata sotto diversi profili.

Infatti, nel preambolo al decreto del 17.03.2023, si fa riferimento all'istruttoria di cui all'appunto n. 181962 del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale con il quale sono state trasmesse le schede contenenti le determinazioni relative ai Paesi inseriti nel decreto³², che reca la data del 10.11.2022. L'istruttoria è stata conclusa cinque mesi prima dell'emanazione del decreto ministeriale, e le schede che contengono le informazioni attraverso le quali è stata designata la sicurezza dei Paesi, riportano fonti, spesso rapporti annuali, che fanno riferimento addirittura all'anno precedente (2021), dato che esse sono aggiornate al 25.10.2022³³. In altri termini, ad oggi un richiedente asilo che presenta domanda in frontiera e che ha la cittadinanza di uno dei Paesi inseriti nell'elenco di cui al decreto del 17.03.2023, è passibile di applicazione della relativa procedura accelerata in condizioni di trattenimento sulla base di una presunta sicurezza del proprio Paese risalente nel tempo e non rispondente ai dati dell'attualità.

Il Tribunale di Firenze, facendo leva sulle disposizioni della direttiva, riprese sia dall'art. 2-bis del D.Lgs. 25/2008 che dallo stesso decreto interministeriale, ha affermato che qualora si verifichi un *«cambiamento significativo nella situazione relativa ai diritti umani in un paese designato da essi come sicuro»* in conseguenza dei quali ed in conformità al diritto sovranazionale sorge l'obbligo

³⁰ «Considerando» n. 46 e 48 e art. 37, par. 3 della direttiva 2013/32/UE e dell'art. 2bis, comma 4 del D.Lgs. 25/2008. *«La valutazione volta ad accertare che un paese è un paese di origine sicuro 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»*. Per l'ordinamento italiano, le fonti di informazione devono basarsi anche sulle quelle 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 del D.Lgs. 25/2008 (centro di documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di origine dei richiedenti).

³¹ «Considerando» n. 47 e art. 37, par. 2 direttiva 2013/32/UE e art. 2-bis, comma 1 del D.Lgs. 25/2008, nonché art. 2 del decreto del 17.03.2023.

³² Il contenuto dell'appunto e le relative schede sono consultabili al link <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri/#:~:text=L'attuale%2oelenco%2odi%2oPaesi,%2C%2oSenegal%2C%2oSerbia%2oe%2oTunisia>.

³³ L'art. 1, comma 2 del decreto 17.03.2023 fa espresso riferimento all'appunto e alle schede di accompagnamento: *«Nell'ambito dell'esame delle domande di protezione internazionale, la situazione particolare del richiedente è valutata alla luce delle informazioni contenute nelle schede sul Paese di origine indicate nell'istruttoria di cui in premessa»*.

dello Stato di riesaminare tempestivamente la situazione nei paesi terzi designati paesi di origine sicuri conformemente al presente articolo.

Il suddetto necessario riesame non è ancora avvenuto e ad oggi la Tunisia permane formalmente nell'elenco dei paesi sicuri, in forza di una valutazione non più aggiornata, e che avrebbe dovuto esserlo; per questa ragione non può ritenersi- allo stato- giustificata la deroga delle regole relative al diritto di accesso alla giustizia di cui sopra si è detto».

Appare evidente come la presunta sicurezza di un Paese, che può determinare una serie di una limitazione dei diritti procedurali e sostanziali, nonché un rischio di trattenimento se la domanda di protezione è presentata in frontiera, può non essere più tale in base a cambiamenti significativi della situazione del Paese, da cui dovrebbe derivare un obbligo di riesame da parte dello Stato membro³⁴.

Dati tali presupposti, secondo il Tribunale di Firenze il giudice ha, pertanto, il potere-dovere di sindacare³⁵ sul legittimo inserimento di un paese all'interno della lista da cui discende una limitazione dei diritti procedurali e sostanziali che il legislatore europeo ha voluto garantire in via generale a tutti i richiedenti asilo, richiamandosi a tal proposito all'inciso della sentenza della Corte di Cassazione n. 6745/2021 cui si è fatto riferimento nel precedente paragrafo. Specifica inoltre che «... la valutazione di sicurezza di un paese è un apprezzamento molto complesso e di conseguenza il sindacato del giudice, essendo pur sempre un sindacato di legalità e non di merito amministrativo, è limitato al riscontro della violazione delle regole procedurali e/o alla presenza di sopravvenienze di fatto (la cui rilevanza è prevista espressamente dalle norme di adozione del Decreto in esame) che fanno sorgere l'obbligo di revisione previsto dalle direttive e dalla disciplina nazionale, di cui si è dato conto».

La mancata revisione alla luce di significativi cambiamenti della situazione relativa ai diritti umani in un paese designato come sicuro, comporta, secondo il giudice glielato, un dovere di aggiornamento della valutazione dei presupposti per l'inserimento del paese di origine del singolo richiedente nella lista Paesi sicuri, allo scopo di verificare i presupposti in forza dei quali la legge giustifica in via eccezionale il sacrificio dei diritti procedurali, essendo imposto dalle direttive europee, e segnatamente dalla direttiva procedure per quel che attiene alla materia dei paesi sicuri. Tali verifiche gravano quindi anche sugli Stati, e dunque su tutti i suoi organi, compresi i giudici. Di conseguenza, seppur con riferimento al singolo richiedente, il Tribunale ha ritenuto di disapplicare il decreto del 17.03.2023.

3.2. Le informazioni aggiornate sul Paese di origine sicuro in relazione all'esame preliminare del Presidente della Commissione.

A simili conclusioni si giunge tra l'altro anche spostando l'ottica sull'esame nel merito della domanda protezione internazionale di ogni singolo richiedente asilo proveniente da un Paese di origine sicuro. E' d'uopo ricordare, infatti, che anche in questo caso, sia le amministrazioni che le autorità giurisdizionali hanno sempre il diritto-dovere di acquisire con ogni mezzo tutti gli elementi utili ad

³⁴ "Considerando" n. 48 direttiva 2013/32/UE «Al fine di garantire l'applicazione corretta dei concetti di paese sicuro basati su informazioni aggiornate, gli Stati membri dovrebbero condurre riesami periodici sulla situazione in tali paesi sulla base di una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni di altri Stati membri, dell'EASO, dell'UNHCR, del Consiglio d'Europa e di altre pertinenti organizzazioni internazionali. Quando gli Stati membri vengono a conoscenza di un cambiamento significativo nella situazione relativa ai diritti umani in un paese designato da essi come sicuro, dovrebbero provvedere affinché sia svolto quanto prima un riesame di tale situazione e, ove necessario, rivedere la designazione di tale paese come sicuro».

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

³⁵ Il Tribunale specifica che il sindacato «deve attestarsi sulla linea di un controllo che, senza ingerirsi nelle scelte discrezionali della Pubblica autorità, assicuri la legalità sostanziale del suo agire, per la sua intrinseca coerenza anche e soprattutto in materie connotate da un elevato tecnicismo» (Consiglio di Stato, sez. III, 25 marzo 2013, n. 1645).

indagare sulla sussistenza dei presupposti della protezione internazionale, secondo le allegate condizioni personali del ricorrente e la situazione generale del Paese di origine considerata al momento in cui viene presa la decisione. In altri termini, non è sufficiente che un determinato Paese sia stato incluso in un elenco considerato sicuro sulla base di informazioni vagliate unicamente nella sede governativa ai fini di una valutazione in tal senso.

La Suprema Corte di Cassazione si è così espressa sul punto: *«Il giudice, in base alle fonti europee, deve infatti mantenere inalterato il suo diritto-dovere di acquisire con ogni mezzo tutti gli elementi utili a indagare sulla sussistenza dei presupposti della protezione internazionale, secondo le allegate condizioni personali del ricorrente e secondo la situazione generale del Paese di origine considerata rilevante quando egli decide sul ricorso. Il che vuol dire che la richiamata doverosa potestà (sulla quale il sistema pacificamente converge) non può essere limitata, nelle possibilità di esplicazione, dal mero fatto che uno Stato sia stato incluso in un elenco di Paesi da considerare sicuri sulla base di informazioni (certo qualificate ma) vagliate unicamente nella sede governativa (o lato sensu amministrativa)³⁶».*

A questo diritto-dovere non sfuggono nemmeno le amministrazioni, in particolare le Commissioni territoriali, per le quali tale obbligo è espressamente previsto dalla normativa, in particolare dall'art. 3, comma 3 del D.Lgs. 251/2007³⁷, l'art. 8, comma 3³⁸ e l'art. 27, comma 1-bis³⁹ del D.Lgs. 25/2008.

Se, dunque, sussiste in capo agli organi dello Stato un diritto-dovere di acquisire informazioni aggiornate su un determinato Paese, è chiaro che tali informazioni devono essere sempre immediatamente disponibili, avere un effetto immediato ed essere prese in considerazione nel momento in cui la procedura ha inizio. Se, infatti, come nel caso della Tunisia, le informazioni aggiornate non rispecchiano più le attuali condizioni di presunta sicurezza del Paese, il Presidente della Commissione avrà l'obbligo di prenderle in considerazione a monte e non potrà determinare l'applicazione della procedura accelerata che, si ribadisce, in zona di frontiera è anche il primo presupposto del trattenimento del richiedente asilo. Applicare la procedura in frontiera in maniera automatica soltanto perché un Paese è inserito nell'elenco ministeriale da cui le Commissioni dipendono, comporterebbe, oltre la lesione dei diritti del richiedente, la contrarietà al disposto dell'art. 4, comma 3-bis del D.Lgs. 25/2008, secondo cui le Commissioni sono tenute ad operare con indipendenza di giudizio e di valutazione. Le stesse sono tra l'altro sottoposte al Codice di condotta ai sensi dell'art. 5, comma 1 ter del D. Lgs n.25/2008, che stabilisce le norme di comportamento che regolano le responsabilità professionali ed etiche dei presidenti, dei componenti e del personale di supporto delle Commissioni territoriali⁴⁰.

³⁶ Cass., Sez. 1, 14 ottobre 2020, n. 25311.

³⁷ *«L'esame della domanda di protezione internazionale è effettuato su base individuale e prevede la valutazione:*

a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese, ove possibile, le disposizioni legislative e regolamentari del Paese d'origine e relative modalità di applicazione (...)».

³⁸ *«Ciascuna domanda è esaminata alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, dei Paesi in cui questi sono transitati, elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall'UNHCR, dall'EASO [ndr EUAA], dal Ministero degli affari esteri anche con la collaborazione di altre agenzie ed enti di tutela dei diritti umani operanti a livello internazionale, o comunque acquisite dalla Commissione stessa. La Commissione nazionale assicura che tali informazioni, costantemente aggiornate, siano messe a disposizione delle Commissioni territoriali, secondo le modalità indicate dal regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 38 e siano altresì fornite agli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su impugnazioni di decisioni negative».*

³⁹ *«La Commissione territoriale, ovvero il giudice in caso di impugnazione, acquisisce, anche d'ufficio, le informazioni, relative alla situazione del Paese di origine e alla specifica condizione del richiedente, che ritiene necessarie a integrazione del quadro probatorio prospettato dal richiedente».*

⁴⁰ Si veda https://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_di_condotta.pdf In particolare, al punto 2.5.3 è stabilito che *«Il personale, in particolare, assicura la trattazione e l'esame di ciascuna domanda in modo individuale e non si lascia influenzare da opinioni personali, pregiudizi, condizionamenti sociali,*

Oltre che a disporre d'ufficio di tali informazioni aggiornate, come previsto dalla normativa, il Presidente della Commissione deve attentamente valutare quanto disposto dall'art. 2-bis, comma 5 del D.Lgs. 25/2008, che, in linea con la direttiva⁴¹, prevede che nel momento in cui il richiedente invoca gravi motivi per ritenere che il proprio Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova, la presunzione di sicurezza del Paese è priva di efficacia. Al riguardo, come già evidenziato nella presente rivista, "tanto l'art. 36, par. 1, della direttiva 2013/32/UE che l'art. 2-bis, comma 5, D. Lgs. 25/2008 affermano che il richiedente asilo debba/possa «invocare» gravi motivi che consentano di assumere che nella «sua situazione particolare» il suo Paese non sia sicuro. Nella direttiva il riferimento è univoco nel segnalare un onere di mera allegazione e non di prova. Secondo la CGUE, nella sentenza C 404/17 del 25.07.2018, tali disposizioni istituiscono, infatti, «un regime particolare di esame basato su una forma di presunzione relativa di protezione sufficiente nel Paese di origine, la quale può essere confutata dal richiedente indicando motivi imperativi attinenti alla sua situazione particolare», utilizzando, in luogo di «invocare», l'analogo termine «indicare»⁴².

E' sufficiente, quindi, anche soltanto indicare un grave motivo di insicurezza, aggiornato all'attualità di un determinato Paese di origine sicuro, per disapplicare il decreto sui Paesi di origine sicuri per quel richiedente e, di conseguenza, la procedura accelerata e l'eventuale trattenimento. Si ribadisce che ciò è valido certamente se il richiedente allega una qualche motivazione in tal senso, ma, come in precedenza evidenziato, non solo il giudice, ma anche la Commissione territoriale e naturalmente il suo Presidente, non possono esimersi dall'acquisire anche d'ufficio le informazioni relative alla situazione del Paese di origine, alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione attuale esistente, anche tramite il supporto della Commissione nazionale, che deve assicurare che tali informazioni, costantemente aggiornate, siano messe a disposizione delle Commissioni territoriali. Quindi la valutazione rispetto al tipo di procedura da applicare da parte del Presidente della Commissione deve essere necessariamente compiuta secondo tali direttrici, e non soltanto per l'esame nel merito di una domanda di protezione internazionale, poiché un esame preliminare di cui all'art. 28 del D.Lgs. 25/2008 che non tenga conto dell'attualità della situazione di un Paese sicuro e che può comportare l'applicazione della procedura accelerata in frontiera disposta in maniera "automatica" nei confronti di un richiedente per il solo fatto che è cittadino di uno dei Paesi designati sicuri, può portare ad una illegittima privazione della libertà in frontiera. Misura che, si ribadisce - in linea con gli altri profili di contrasto con le norme sovranazionali e costituzionali enunciati dalle numerose pronunce del Tribunale di Catania - dovrebbe eventualmente essere applicata soltanto come *extrema ratio*, in quanto il richiedente asilo non può essere trattenuto per il solo fatto che ha presentato domanda di protezione internazionale. Il rischio evidente, in caso contrario, è che la privazione della libertà disposta in maniera "automatica" si configuri non soltanto in base a motivi di "indigenza" del richiedente asilo - non in grado di garantire la prestazione finanziaria di cui al decreto del 14.09.2023 - ma che essa possa essere disposta anche per il solo fatto che il richiedente è cittadino di un Paese inserito nella lista di cui al decreto del 17.03.2023: un trattenimento per "cittadinanza"⁴³.

Sarebbe auspicabile, dunque, che l'esame preliminare volto alla determinazione, caso per caso, della procedura accelerata, che in frontiera comporta l'ulteriore aggravio del trattenimento e una drastica riduzione dei diritti e delle garanzie della procedura da adottare, sia compiuto alla luce di

politici, etnici, religiosi, interessi di determinati gruppi, o qualunque altro fattore, compreso quello relativo ai motivi emergenti dalla domanda di protezione internazionale».

⁴¹ "Considerando" n. 40 e art. 36, par. 1 direttiva 2013/32/UE.

⁴² Si veda G. Gattuso, *Tre domande sui Paesi sicuri*, pubblicato su questa rivista <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/3628/m-gattuso-ok.pdf>

⁴³ Tra i profili di illegittimità del trattenimento in frontiera del richiedente asilo del Tribunale di Catania, si trova sempre il riferimento anche all'art 10 comma 3 della Costituzione, che *come ribadito dalle SSUU della Corte di Cassazione con sentenza n. 4674/1997, impone di ritenere che la sola provenienza da un paese di origine designato come sicuro non possa automaticamente privare il richiedente asilo del diritto a fare ingresso nel territorio italiano per chiedere la protezione internazionale. Anche da tale punto di vista, quindi, si impone una valutazione caso per caso.*

informazioni aggiornate, che come tali non sono quelle presenti nelle schede che hanno accompagnato l'istruttoria con la quale il governo ha stilato la lista dei Paesi sicuri. Si eviterebbe, in tal modo, che la persona possa essere illegittimamente trattenuta in base ad una presunta sicurezza del proprio Paese basata su informazioni non più corrispondenti all'attualità, come per il caso della Tunisia, puntualmente contestata dal Tribunale di Firenze.

Un esame preliminare adeguato che segua i criteri sopra esposti, potrebbe e dovrebbe quindi evitare, in sintesi, il trattenimento del richiedente asilo in frontiera, senza dover attendere che debba poi essere sempre il giudice a dover rilevare gli elementi utili ad indagare, a posteriori e a trattenimento avvenuto, la sussistenza dei presupposti della presunta sicurezza o meno di un determinato Paese designato sicuro⁴⁴, dato che, come si è avuto ampiamente modo di sottolineare, anche le Commissioni devono agire in tal senso, dato che, oltre la possibilità e i mezzi, hanno anche obblighi normativi per valutare in prima istanza le informazioni aggiornate sul Paese di origine.

Se a seguito dell'esame preliminare il Presidente della Commissione decide comunque di applicare la procedura accelerata, il provvedimento deve recare con sé i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione in relazione alle risultanze dell'istruttoria, restando sempre fermo il principio espresso dalla Corte di Cassazione secondo il quale il richiedente ha sempre la possibilità di contestare l'eventuale erronea individuazione in tal senso da parte del Presidente della Commissione, ad esempio per la mancata (o parziale) valutazione di informazioni aggiornate del Paese, atteso che la scelta del modello procedimentale ha effetti sul diritto soggettivo di protezione del richiedente il quale, nel corso della procedura accelerata, subisce una restrizione delle garanzie partecipative proprie della fase amministrativa, nonché una contrazione di quelle difensive dinanzi l'Autorità giurisdizionale, nonché la possibilità di essere privato della propria libertà personale.

⁴⁴ Solo a titolo esemplificativo e senza pretesa di esaustività, diversi Tribunali, in differenti tipologie di procedimenti giudiziari, avevano già rilevato elementi di non sicurezza della Tunisia ben prima del nuovo decreto del 17.03.2023, in vigenza del precedente decreto n. 1202/606 del 4 ottobre 2019, dove il Paese era già stato inserito. Si vedano in particolare Tribunale di Bologna <https://www.meltingpot.org/2021/10/tunisia-sospensione-del-provvedimento-impugnato-il-paese-non-e-sicuro/>, Tribunale di Catania, pronunce ord. 11/02/2022 RG n. 359/2022, decr. n. 32177/2022 del 27/05/2022, ord. 22/09/2022 RG n. 11662/2022, Tribunale di Cagliari, decreto RG n. 6970-1/2022 del 03/11/2022; Tribunale Ordinario di Roma RG n. 32177/2022 del 27/05/2022 <https://www.meltingpot.org/2022/06/non-convalida-del-trattenimento-nel-cpr-di-un-richiedente-tunisino-la-domanda-di-asilo-non-puo-essere-considerata-strumentale/>; Tribunale di Bologna, decreto R.G. n. 13488/2020 del 12/04/2021 <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-2-2021/rifugio-11/722-6-trib-bologna-12-4-2021/file>; Tribunale di Venezia, decreto R.G. n. 4646/2021 del 23/12/2021; Tribunale di Salerno, decreto del 29/12/2022.