



Le torri (d'avorio?) di Kirchberg: riflessioni a margine della sentenza *CV c. Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca*

FRANCESCO MUNARI*

SOMMARIO: 1. Introduzione: le statuizioni della Corte. – 2. Le tensioni generate in Unione europea dalla questione migranti: l'importanza della realtà percepita. – 3. I dati sull'afflusso degli stranieri negli Stati membri. – 4. I dati dei rifugiati in Europa e all'interno dei singoli Stati membri. – 5. La “non” Europa delle migrazioni e dell'asilo. – 6. Il “paese terzo sicuro” ai sensi della direttiva procedure. – 7. La causa CV: i profili di ricevibilità dei quesiti pregiudiziali... – 8. ... e i profili di merito. – 9. I limiti del sindacato giurisdizionale sulle decisioni degli Stati membri rispetto ai provvedimenti relativi alle richieste di protezione internazionale. – 10. Osservazioni conclusive, tra leale cooperazione e approccio sistemico alle norme.

1. Introduzione: le statuizioni della Corte.

Nel caso *CV c. Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca*, la Corte era chiamata a decidere alcune questioni relative al riconoscimento e alla revoca dello *status* di rifugiato, come disciplinati dalla direttiva 2013/32 (cd. direttiva procedure), in particolare la nozione di paese di origine sicuro: com'è noto, quando una persona richiedente protezione internazionale proviene da un paese ritenuto sicuro, la sua domanda può essere decisa con procedura semplificata, e nelle more il richiedente può non essere autorizzato a permanere sul territorio dello Stato membro¹.

Nella fattispecie lo Stato di origine del richiedente protezione internazionale era la Moldavia, riconosciuto dalla Repubblica Ceca come sicuro, ad eccezione di una parte del suo territorio, la Transnistria, notoriamente problematica a causa di pesanti ingerenze

* Ordinario di diritto dell'Unione europea dell'Università di Genova. Il presente lavoro è dedicato al prof. Luigi Daniele, e verrà pubblicato, previ opportuni adattamenti, negli scritti in suo onore. L'Autore ringrazia Chiara Cellerino e Patrizia De Pasquale per i commenti ricevuti sulla bozza preliminare di questo testo. Ovviamente, errori, omissioni o imprecisioni eventualmente rimaste sono esclusivamente attribuibili al sottoscritto.

¹ Per maggiori dettagli, v. anche *infra*, il § 6.

russe. Per dichiarati motivi legati alla crisi energetica, la Moldova è peraltro in regime di sospensione dall'applicazione nel proprio territorio della Convenzione EDU, di cui è parte contraente, avendo invocato il cd. stato d'urgenza ai sensi dell'articolo 15.2 CEDU.

Le tre questioni pregiudiziali sollevate dal giudice *a quo* miravano a ottenere risposta ai seguenti quesiti: se uno Stato che abbia dichiarato lo stato di urgenza *ex art.* 15.2 CEDU perda automaticamente la qualifica di paese sicuro; se gli Stati membri possano considerare un paese come sicuro solo in parte, e cioè con eccezioni territoriali; in caso di risposta affermativa a uno dei precedenti quesiti, se il giudice – investito di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale esaminata nell'ambito del regime accelerato applicabile ai richiedenti provenienti da paesi di origine sicuri – possa accertare violazioni sostanziali della procedura adottata dallo Stato membro ancorché non eccepita dal richiedente, ai sensi degli articoli 46 della direttiva procedure e 47 della Carta.

La Corte ha risposto piuttosto seccamente al primo quesito escludendo effetti automatici della dichiarazione di stato di urgenza *ex art.* 15.2 CEDU sulla qualificazione di un paese come sicuro. Per contro, dopo lunga digressione ha escluso che le disposizioni della direttiva 2013/32 consentano agli Stati membri di procedere alla designazione non integrale di un paese come sicuro e, in forza della risposta positiva alla seconda questione, ha altresì sancito che tale designazione configura una violazione sostanziale della direttiva, che il giudice nazionale è tenuto ad accertare *ex officio*, in forza dei principi della tutela giurisdizionale effettiva scolpiti negli articoli 46 della direttiva e 47 della Carta.

Quantunque pronunciata in Grande Sezione, con tutto il rispetto la sentenza non convince; soprattutto, essa non sembra tenere in debito conto le delicate dinamiche che, piaccia o meno, caratterizzano lo *Zeitgeist* europeo con riferimento al tema dei migranti.

2. Le tensioni generate in Unione europea dalla questione migranti: l'importanza della realtà percepita.

Non è dubbio che, da molti anni, il *test* delle migrazioni metta a durissima prova l'Unione, e la sua stessa tenuta. A conferma di quanto precede si possono ricordare numerose circostanze: innanzitutto, uno dei motivi – probabilmente il principale – che indussero la Brexit fu quello del presunto (eccessivo) afflusso di stranieri in Regno Unito. Inoltre, l'obiettivo inadeguatezza del cd. sistema di Dublino di fronte ai flussi migratori provenienti da sud e da est ha determinato spaccature profonde tra Stati membri, e soprattutto diffuso una percezione negativa sull'Europa e sull'Unione, sia da parte dei paesi cd. di primo ingresso che dagli altri: i primi, che si sono sentiti... lasciati soli dai partner europei; i secondi, perché timorosi che le regole dell'Unione, *in primis* quelle del cd. spazio Schengen, avrebbero amplificato enormemente – e apparentemente in modo elusivo rispetto alle regole di Dublino – l'afflusso di stranieri da altri Stati membri (di primo ingresso). Ciò spiega le recenti decisioni di Germania e Paesi Bassi, e cioè – giova sottolinearlo – due membri fondatori dell'Unione e dello stesso Spazio Schengen, di ripristinare i controlli alle frontiere. Lo stesso vale per la Francia, che in questi anni ripetutamente li ha attivati, ma anche per l'Austria, la quale, anzi, com'è noto, è stata anche censurata dalla Corte per avere... abusato della disciplina relativa alla facoltà degli Stati di ripristinare temporaneamente i controlli alla frontiera².

² CGUE 26 aprile 2022, C-368/20 e 369/20, *NW c. Landespolizei Steiermarkt et al.*, ECLI:EU:C:2022:298.

Infine, non è superfluo ricordare che, da anni, e con crescente corrosività, una buona parte della deriva populista e antieuropea si nutre della questione migratoria e immette tossine nell'opinione pubblica con una virulenza sconosciuta nei primi cinquant'anni di storia delle Comunità europee e quindi dell'Unione.

Sotto questo profilo, appare anche poco proficuo rammentare che si tratta di un problema globale, non solo europeo, e soprattutto di difficile gestione. Infatti, e da un lato, la globalità del problema – e l'apparente incapacità di trovare soluzioni soddisfacenti – semmai acuisce la percezione di ansietà verso il fenomeno che viviamo in Europa, se non altro per la sua posizione geografica rispetto alla provenienza dei principali flussi migratori (Africa e Asia); dall'altro lato, la nostra stessa civiltà giuridica, e tutto sommato la storia dell'Europa, rende meno agevole assumere posizioni di aperto contrasto ai fenomeni migratori, quali ad esempio si sperimentano (sia pur con discutibili risultati) negli Stati Uniti o in Australia, ciò limitando anche in misura maggiore rispetto ad altri quadranti del mondo l'agibilità politica rispetto all'adozione di soluzioni normative idonee a rimettere in discussione gli standard cd. “Geneva-plus” che caratterizzano le regole unionali sulla circolazione degli stranieri.

Piuttosto, la narrazione riguardante la “paura” delle migrazioni non sembra farsi condizionare dalle statistiche, dal livello di verità o attendibilità delle informazioni circolanti (talune francamente aberranti), né dalle analisi di coloro i quali – giustamente – avvertono che una consistente quota di stranieri sia necessaria alle stesse economie di molti Stati europei. Come chiarito anche recentemente da autorevoli studiosi, la visione “ingenua” dell'informazione, secondo cui cioè la conoscenza di dati o eventi reali avvicina le persone alla verità, purtroppo non regge (più) alla prova dei fatti³. In tal senso, anche il giurista deve fare i conti con la realtà percepita.

Questa realtà percepita racconta, quindi, piaccia o meno, di un'esigenza generalizzata di maggiore... protezione rispetto ai flussi migratori. E diventa un'indicazione o meglio un programma della politica, cui i giuristi debbono prestare attenzione, specie quando le loro sentenze hanno la portata delle pronunce pregiudiziali *ex art. 267 TFUE*.

3. I dati sull'afflusso degli stranieri negli Stati membri.

Al di là delle percezioni, che, come detto, comunque costituiscono parte integrante del contesto sociale, culturale e giuridico nel quale opera la giurisdizione, appare in ogni caso opportuno fare anche un esercizio di verità e comprendere la situazione reale delle persone in movimento transfrontaliero. Va premesso che le migrazioni ci sono sempre state, e gli stessi cittadini europei, e italiani in particolare, sono stati a loro volta migranti verso altri Stati; anzi, questo fenomeno continua tuttora, sia pur con dimensioni e caratteristiche molto diverse dal passato⁴.

Ebbene, secondo i dati dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM)⁵, il numero di migranti nel mondo è triplicato dal 1970 ad oggi, e dal 1990 è quasi

³ N.H. Harari, *Nexus*, Firenze, 2024, spec. p. 35 ss.

⁴ In Italia, anzi, gli italiani che emigrano (prevalentemente in altri Stati UE) sono superiori agli ingressi di stranieri in Italia. Tra l'altro, si tratta di italiani aventi livelli di istruzione e competenze molto elevate, che quindi impoveriscono il nostro paese (cfr. www.istat.it/wp-content/uploads/2024/07/Italiani-residenti-allestero.pdf).

⁵ IOM – UN Migration, *World Migration Report 2024*, in www.worldmigrationreport.iom.int, da cui sono tratte le indicazioni che seguono. Va avvertito che, pur nella serietà delle fonti, per avere dati perfettamente allineati tra le diverse fonti che andremo a citare sarebbe necessario compiere ulteriori interpolazioni, che

raddoppiato. In particolare, nel 2020 le persone migranti nel mondo erano 281.000.000; si tratta del 3.6% della popolazione mondiale, dunque, in percentuale, un numero esiguo; tuttavia, le destinazioni non sono equamente distribuite: l'Europa (non solo UE) è infatti la principale destinazione delle persone che si muovono, con 86.700.000 persone nel 2020, pari a circa il 30% di tutti i migranti⁶. Quanto all'Unione, attualmente vi risiedono circa 28.000.000 persone migranti da paesi terzi, e circa 42.500.000 sono nate fuori dalla UE e sono state naturalizzate⁷.

Dunque, nella UE gli stranieri sono di molto superiori rispetto alla percentuale mondiale, tali numeri non considerando i cittadini unionali stabiliti in un altro Stato membro⁸. Questi ultimi, peraltro, presentano diversi livelli di integrazione nella popolazione dei singoli Stati membri, determinata dal più o meno recente ingresso nell'Unione di alcuni di essi rispetto ad altri.

Per quanto riguarda gli ingressi degli stranieri (esclusi cioè i cittadini UE), solo nel 2022 sono entrate 5.100.000 persone nell'Unione⁹. Decisamente cresciuto è anche il numero degli stranieri legalmente ammessi nella UE negli ultimi 10 anni: siamo passati da 1.759.841 persone nel 2014 a 3.741.015 nel 2023. Interessante è anche constatare che, salvo l'anno 2020 per i noti motivi legati alla pandemia COVID, l'aumento dei migranti legali è in costante crescita anno dopo anno¹⁰.

4. I dati dei rifugiati in Europa e all'interno dei singoli Stati membri.

Anche le domande di protezione internazionale nella UE sono notevolmente cresciute negli anni: dal 1990 esse sono quasi triplicate, passando da 400.000 richieste annuali a circa 1.130.000 nel 2023¹¹. Inoltre, dal 2020 nell'Unione a 27 Stati le domande di asilo sono più che raddoppiate¹², e quasi il 75% delle stesse si concentra in 5 Stati membri, e cioè Germania, Francia, Spagna, Italia e Grecia, mentre in altri non si hanno sostanzialmente richieste: emblematico è il caso dell'Ungheria, con 30 domande di protezione internazionale ricevute nel 2023, ma significative sono anche le 410 richieste

esulano dagli obiettivi del presente lavoro. Resta il fatto che, nel loro complesso, essi appaiono tra loro certamente coerenti.

⁶ Questa cifra comprende anche i cittadini UE residenti in altri Stati membri. Secondo i dati Eurostat, il rapporto degli stranieri residenti in Stati UE si attesta intorno a circa 35%-65% tra cittadini UE e non UE (14.000.000 sono i cittadini UE residenti in altri Stati membri e 24.000.000 i non-UE, oltre a circa 350.000 tra apolidi e persone di cittadinanza sconosciuta; v. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023>).

⁷ V. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en.

⁸ V. la nota 6. In realtà, la "media europea" è molto eterogenea tra Stati membri: al netto degli attuali rifugiati ucraini, in Lussemburgo oltre il 47% della popolazione residente è composta da stranieri (cittadini UE inclusi), mentre in Croazia gli stranieri sono solo lo 0.9%; per inciso, gli stranieri in Italia sono l'8.5% (v. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023>).

⁹ V. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics.

¹⁰ V. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en.

¹¹ Cfr. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/asylum-applications-eu/>, da cui sono tratte anche le informazioni che seguono. Dal 2020 il numero non include, ovviamente, le richieste di protezione internazionale fatte in Regno Unito.

¹² Nel 2020 i 27 Stati dell'Unione avevano ricevuto poco più di 500.000 domande di asilo. È verosimile ritenere che l'uscita dall'Unione del Regno Unito (che assorbiva numerose richieste di protezione internazionale di stranieri in arrivo nell'Europa a 28) abbia avuto un impatto significativo sull'aumento delle richieste di asilo in ambito UE negli ultimi 4 anni.

inoltrate in Slovacchia, pur essendo ambedue paesi le cui frontiere coincidono con quelle esterne dell'Unione, e sono collocate proprio su una delle rotte più praticate dai migranti¹³.

Nel 2022 sono state accolte circa 300.000 richieste di protezione internazionale su poco più di 960.000 richieste¹⁴, tra soggetti beneficiari di protezione sussidiaria, umanitaria e rifugiati veri e propri¹⁵. Lo sforzo (sempre asimmetrico) fatto dagli Stati membri in questi ultimi anni appare notevole, visto che, in disparte del picco molto elevato del biennio 2016-2017 (*climax* della guerra in Siria), in cui si raggiunsero oltre 200.000 accoglimenti di richieste di protezione internazionale nel quarto trimestre 2016, dal 2022 la crescita dei beneficiari di protezione internazionale in senso ampio supera il 50-60%: da meno 200.000 all'anno a oltre 350.000, con un 2024 che, nel primo semestre, raggiunge quasi 200.000 casi di riconoscimento della protezione internazionale.

Se si guarda al numero di rifugiati, la IOM stima ve ne siano complessivamente 35.300.000¹⁶; di questi, oltre 10.000.000 sono rispettivamente palestinesi rifugiati nei vicini paesi mediorientali e ucraini in fuga dalla guerra¹⁷. Rispetto al "genus" più ampio dei migranti, e pur essendo il numero dei rifugiati costantemente cresciuto dal 1950 ad oggi, e negli ultimi anni notevolmente¹⁸, i dati statistici ci dicono che su 9 migranti uno

¹³ In generale, tutti gli Stati dell'est Europa hanno numeri decisamente bassi rispetto ai probabili primi ingressi sul territorio UE, con l'eccezione della Bulgaria (oltre 22.000 richieste).

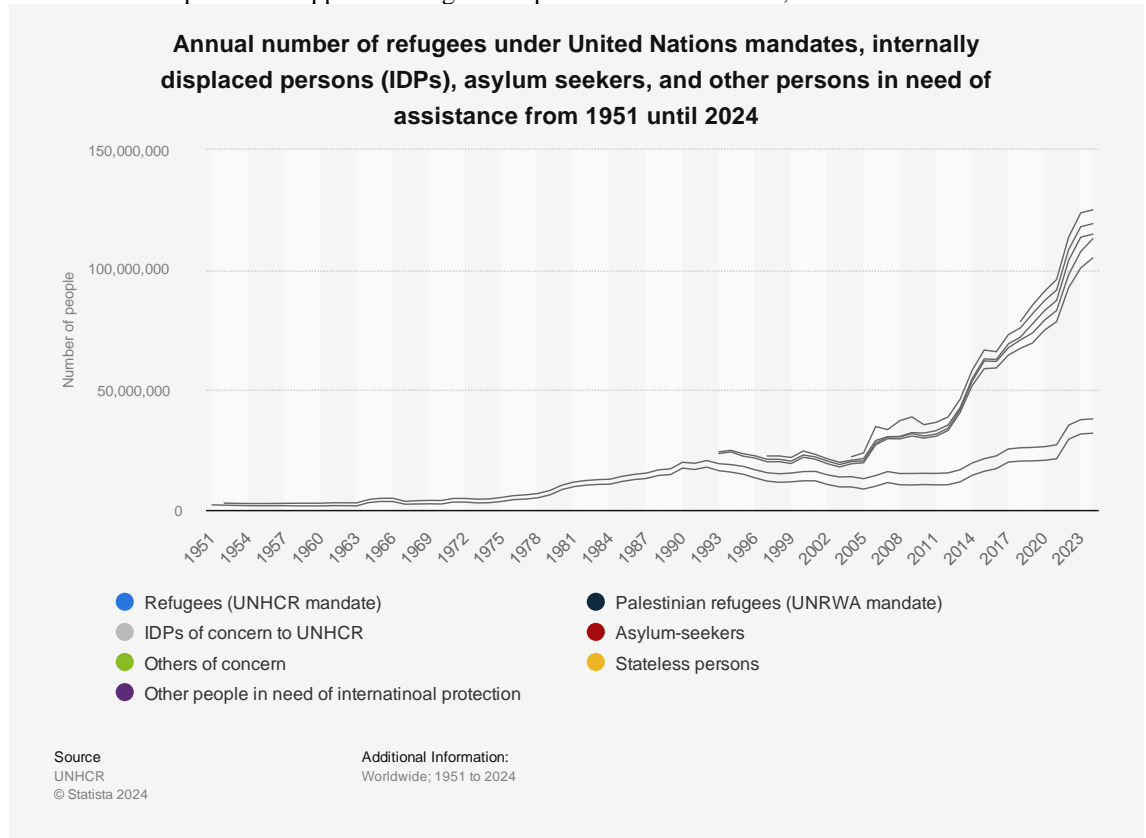
¹⁴ V. sempre <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/asylum-applications-eu/>.

¹⁵ V. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_decisions_-_quarterly_statistics&oldid=650718#Key_findings, da cui anche i riferimenti in appresso.

¹⁶ V. <https://worldmigrationreport.iom.int/what-we-do/world-migration-report-2024-chapter-2/refugees-and-asylum-seekers>

¹⁷ Secondo la IOM, i rifugiati palestinesi nel 2022 erano 5,9 milioni. È lecito presumere che, quale conseguenza delle azioni intraprese da Israele a partire dal 7 ottobre 2023, questo numero possa essere significativamente aumentato.

¹⁸ La tabella qui sotto appare al riguardo piuttosto emblematica, anche in chiave ricostruttiva



di essi è un rifugiato. Al netto dei rifugiati ucraini (v. *infra*), in Unione europea vivono circa 3.800.000 rifugiati, rappresentanti il 14% degli stranieri residenti¹⁹. L'Unione accoglie quindi il 20-25% di tutti i rifugiati del mondo.

Decisamente superiore rispetto ai rifugiati è invece il numero di immigrati irregolari: senza poter contare le persone che fanno perdere le proprie tracce una volta entrati o scaduti i permessi per risiedere legalmente nell'Unione, nel 2023 le autorità degli Stati membri hanno identificato 1.265.000 persone illegalmente presenti sul territorio²⁰, hanno respinto alla frontiera circa 120.000 persone, e ne hanno espulso circa 118.000²¹.

Tutti i dati appena riferiti escludono i profughi fuggiti dall'Ucraina verso l'Unione a seguito dell'aggressione russa, e accolti nella UE in regime di protezione temporanea; si tratta di circa 4.200.000 persone, le quali vanno naturalmente protette, ma che si sommano a una situazione complessiva in cui la gestione degli stranieri sul territorio UE è diventata senz'altro più complessa e faticosa negli ultimi anni.

5. La “non” Europa delle migrazioni e dell'asilo.

Alla luce dei dati sopra evidenziati, si può ragionevolmente concludere che, al di là delle percezioni e delle paure reali o indotte, il fenomeno sia comunque, nell'insieme, di notevole materialità, soprattutto in una sua visione prospettica. E lo sforzo fatto dagli Stati membri per accogliere gli stranieri, sia migranti economici, sia richiedenti protezione internazionale, appare stabilmente crescente negli anni.

Detto questo, se si guarda all'interno dell'Unione, la situazione appare poco incoraggiante. Segnatamente, il movimento degli stranieri verso gli Stati membri impatta in misura fortemente diseguale tra essi, a causa delle carenze caratterizzanti l'attuale disciplina unionale; a tali carenze si aggiunge poi, e purtroppo, una probabile quanto decisa inosservanza della disciplina stessa sul versante delle richieste di protezione internazionale almeno da parte di un buon numero di Stati membri; infine, è evidente la modestissima solidarietà intra-UE, peraltro endemica da qualche lustro²², che determina non solo le tensioni ricordate all'inizio di questo contributo, ma soprattutto impedisce riforme capaci di superare le aporie e le criticità dianzi accennate.

Vi è, dunque, un'impossibilità politica di risolvere radicalmente la questione, e un'incapacità di tracciare un percorso di medio-lungo periodo valevole per l'intera Unione, caratterizzato da chiarezza, da un'adeguata programmazione dei flussi migratori, e da regole altrettanto chiare e condivise per i migranti irregolari e i richiedenti asilo: eppure, se si considera il controllo delle frontiere come un tema di sicurezza (nazionale e unionale), cui quindi può applicarsi il concetto di “bene pubblico” in senso economico, caratterizzato cioè da non escludibilità e indivisibilità, si dovrebbe finalmente attribuire alla competenza esclusiva dell'Unione la gestione delle frontiere esterne e i relativi oneri; e si dovrebbe provvedere alla distribuzione dei richiedenti asilo secondo criteri meno iniqui rispetto a quelli stabiliti dal regime di Dublino.

¹⁹ V. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en.

²⁰ Con Germania, Italia e Ungheria che, da sole, valgono il 48,9% dell'interna UE.

²¹ V. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics.

²² Sia consentito il riferimento a F. MUNARI, *Controllo dei flussi migratori europei tra obblighi dell'Unione europea e rapporti bilaterali dell'Italia, Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 351 ss., nel quale ormai quindici anni orsono si denunciava l'assenza di solidarietà, pur prevista espressamente *in subiecta materia* dall'art. 80 TFUE.

Così non è, e pertanto il diritto derivato dell'Unione si caratterizza per numerose e tutto sommato frammentarie soluzioni... di *second-best*, non sempre pienamente coordinate tra loro, ovvero non sempre ispirate ai medesimi obiettivi. Rispetto ad esse, tuttavia, è allora compito del giurista cercare e trovare una coerenza sistematica.

6. Il “paese terzo sicuro” ai sensi della direttiva procedure.

In particolare, e per avvicinarci ai temi oggetto della sentenza *CV c. Ministero dell'Interno*, a fronte del diritto a rimanere nello Stato membro presso cui è stata inoltrata la richiesta di protezione internazionale e al divieto di restringere la libertà personale dei richiedenti asilo durante il periodo di esame delle richieste²³, previsti rispettivamente dagli articoli 9.1 e 26 della direttiva procedure²⁴, si è imposto un termine massimo per processare le stesse, pari, salve eccezioni, a sei mesi²⁵. In questo termine le richieste di protezione internazionale debbono essere oggetto di un «*congruo esame*», conformemente ai criteri stabiliti appunto dalla direttiva procedure, la quale stabilisce una (beninteso, doverosa) serie dettagliata di garanzie a favore dei richiedenti²⁶.

La disciplina di cui trattasi è tuttavia suscettibile di una notevole semplificazione qualora il richiedente provenga da un cd. paese sicuro: in questo caso, oltre a un'accelerazione della procedura, con termine per il suo svolgimento ridotto a quattro settimane, si prevede che essa possa svolgersi direttamente alla frontiera, o in una «*zona di transito*», a norma del combinato disposto degli articoli 31.8 e 43 della direttiva procedure. Non solo: l'art. 33.2, lett. c) stabilisce una presunzione di inammissibilità delle domande presentate da soggetti provenienti da un paese terzo sicuro, che vengono quindi processate, sostanzialmente limitando le garanzie del richiedente a un colloquio nel quale questi potrà «*esprimersi in ordine ... alla sua situazione particolare*», ai sensi dell'art. 34. Tra l'altro, la domanda fatta da un richiedente proveniente da un paese di origine sicuro può essere dichiarata, oltretutto inammissibile, anche manifestamente infondata a norma dell'art. 32.2. In questi casi, secondo l'art. 46.5 e 6 della direttiva procedure, si apre anche la possibilità per il richiedente di non essere autorizzato a rimanere nello Stato membro in pendenza del ricorso avverso la decisione di rigetto.

La nozione di paese sicuro assume dunque importanza cruciale nella disciplina di cui trattasi: *in primo luogo*, essa consente di valutare le domande di protezione internazionale secondo principi di proporzionalità e adeguatezza, a loro volta utili anche a permettere un esame più approfondito e nondimeno tempestivo delle richieste di persone provenienti da paesi *non* sicuri, nell'interesse primario di queste ultime, e in una situazione in cui il numero di richieste di asilo pendenti nell'Unione è in costante crescita post COVID, e così la durata delle istruttorie²⁷; *in secondo luogo*, diventa un probabile

²³ Al riguardo, cfr. CGUE 15 febbraio 2016, C-601/15 PPU, *J.N. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, ECLI:EU:C:2016:84.

²⁴ L'art. 26.1 della direttiva procedure stabilisce che «[g]li Stati membri non trattengono una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente. I motivi e le condizioni del trattenimento e le garanzie per i richiedenti trattenuti sono conformi alla direttiva 2013/33/UE». A mente di questa seconda direttiva (cd. direttiva accoglienza) è possibile il trattenimento in casi molto ridotti (cfr. l'art. 8), in particolare nella misura in cui esso sia propedeutico al rimpatrio, secondo la disciplina di cui alla direttiva 2008/115 (cd. direttiva rimpatri), segnatamente gli articoli 15 ss.

²⁵ V. l'art. 31 della direttiva 2013/32.

²⁶ Tra gli altri, obblighi informativi, di assistenza di interpreti, di legali, di organizzazioni e associazioni, il colloquio personale, la visita medica, il diritto a impugnare decisioni sfavorevoli (cfr. gli articoli 11 ss. della direttiva 2013/32).

²⁷ Dal maggio 2021 al luglio 2024 i casi pendenti sono passati da poco più di 600.000 a 1.200.000 (v. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications -

“pivot” sul quale distinguere migranti aventi titolo a rimanere nel territorio degli Stati membri dagli altri; *in terzo luogo*, per gli stranieri richiedenti provenienti da questi Stati terzi diminuiscono notevolmente le possibilità di fermarsi sul territorio degli Stati membri, e di ricevere la relativa accoglienza, fino a quando non sia definitivamente accertata la fondatezza della loro domanda di protezione.

Nessuno stupore, quindi, se la direttiva procedure dedichi diverse disposizioni al “concetto di paese sicuro”, declinandole in «*paese di origine sicuro*» (artt. 36 e 27), «*paese terzo sicuro*» (art. 38) e «*paese terzo europeo sicuro*» (art. 39), a seconda che tale paese sia anche quello di cui il richiedente è cittadino (o apolide residente), sia un altro paese terzo, europeo o meno, da cui il richiedente proviene. Ai fini del presente lavoro, e per non aggravare troppo la trattazione, rileva far presente che un paese è «*sicuro*» quando non vi è il rischio di persecuzioni o danni gravi ai sensi della direttiva 2011/95 (cd. direttiva qualifiche) nei confronti di un richiedente asilo, ovvero, se il paese non è quello di cittadinanza del richiedente, se in tale paese la persona non subirà persecuzioni, danni gravi o trattamenti inumani e degradanti a norma degli standard internazionali, né sarà oggetto di cd. *refoulement* verso paesi non sicuri. Il paese terzo europeo sicuro è tale se è parte della Convenzione di Ginevra e della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, fa rispettare quest’ultima, e ha una procedura legislativa sull’asilo. In ultima analisi: se il richiedente asilo non rischia persecuzioni o danni gravi nel proprio paese, né da parte o a causa di quello dal quale proviene, la sua richiesta di asilo sarà accelerata, semplificata, si svolgerà alla frontiera o in altre zone di transito, e sarà frequentemente destinata a essere respinta. Il che, peraltro, è coerente con la regola di diritto internazionale consuetudinario secondo cui gli Stati sono tendenzialmente liberi di ammettere nel proprio territorio gli stranieri, salve le persone bisognose di protezione internazionale ai sensi delle convenzioni di Ginevra.

È appena il caso di precisare che uno Stato è ritenuto sicuro alla luce di una serie di criteri e valutazioni di natura oggettiva, che sono di competenza degli Stati membri, i quali sono tenuti ad aggiornare periodicamente le proprie valutazioni e tenere comunque informata la Commissione²⁸.

7. La causa CV: i profili di ricevibilità dei quesiti pregiudiziali...

Nel caso che ci interessa, il ricorrente, cittadino moldovo, dichiarava di essere entrato nella Repubblica Ceca nel 2016, con un passaporto falso, dopo aver ricevuto minacce e aggressioni nel proprio paese d’origine, in quanto testimone di un grave incidente stradale; lamentava che le autorità di polizia non avessero identificato i responsabili, e nel procedimento instaurato dalle autorità ceche nel 2022, volto a verificare i presupposti per la sua permanenza nel territorio di tale Stato membro, rifiutava il rientro in Moldova a causa della guerra in Ucraina. La Corte dava atto che, nelle stesse considerazioni del giudice *a quo*, la Moldova non è interessata dal conflitto²⁹, né che CV

[monthly_statistics#Key_findings](#)); correlativamente, la durata delle procedure ormai sembra sistematicamente superare il limite di sei mesi (v. <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2023/4410-length-asylum-procedure-determining-authorities>).

²⁸ V. in particolare gli articoli 36.2, 37, 38.2, 39.4 della direttiva procedure.

²⁹ «[A]lla data di adozione di detta decisione, nessuna relazione avrebbe indicato che tale conflitto si sarebbe esteso al di là dell’Ucraina, o che tale ministero dovesse, in qualche modo, rivedere il contenuto delle informazioni raccolte riguardo alla Repubblica di Moldova» (sentenza, punto 35).

potesse correre alcun rischio di persecuzione in Moldova a causa della propria posizione personale³⁰.

In questo senso, sulla stessa base delle informazioni a disposizione della Corte, sembrava piuttosto agevole condividere la decisione di manifesta infondatezza della domanda di protezione internazionale inoltrata da CV, su cui si era pronunciato il Ministero ceco.

Vero che il giudice *a quo* interrogava la Corte sulla nozione di paese di origine sicuro, e si interrogava se fosse compatibile con la direttiva una siffatta qualificazione, ancorché la Moldova avesse dichiarato lo stato di urgenza ai sensi dell'art. 15 CEDU dopo l'invasione russa dell'Ucraina, «*a causa della crisi energetica da essa attraversata*»³¹, e la Repubblica Ceca avesse stabilito che la Moldova è un paese d'origine sicuro con l'eccezione territoriale della Transnistria. Ma è altrettanto vero che, nella fattispecie, le condizioni della Transnistria apparivano irrilevanti ai fini della decisione sulla richiesta di CV³², tant'è che, nelle sue difese in giudizio, quest'ultimo nulla aveva dedotto in proposito, come del resto risultava dallo stesso contenuto della terza questione pregiudiziale posta all'attenzione della Corte.

In questa prospettiva, pare che la soluzione corretta per la Corte rispetto alla causa pregiudiziale avrebbe potuto essere diversa da quella adottata, innanzitutto quanto alla ricevibilità della seconda (e terza) questione³³.

Stabilito infatti che «*un paese terzo non cessa di soddisfare i criteri che gli consentono di essere designato come paese di origine sicuro per il solo motivo che si avvale del diritto di derogare agli obblighi previsti dalla CEDU, in applicazione dell'articolo 15 di tale convenzione*»³⁴, appare dubbio che la risposta ai rimanenti quesiti del tribunale ceco fosse «*necessaria per emanare la sua sentenza*» a norma dell'art. 267, secondo comma, TFUE, visto che la... questione Transnistria era del tutto irrilevante rispetto alle vicende di CV, proprio sulla scorta degli elementi di causa. Non era infatti contestato che (a) il rimpatrio di CV in Moldova non avrebbe comportato alcuna necessità di entrare né transitare in Transnistria; (b) la (restante parte della) Moldova poteva essere considerata sicura per CV, non avendo quest'ultimo alcun problema con le autorità moldove³⁵; anzi, lo stesso aveva affermato di essere minacciato da «*individui*», e cioè soggetti diversi da coloro (Stati o loro emanazioni) che la direttiva qualifica e prende in considerazione come suscettibili di compiere persecuzioni o provocare danni gravi, e cioè di integrare i presupposti per una fondata richiesta di protezione internazionale³⁶; (c)

³⁰ «[II] Ministero ha riconosciuto l'esistenza di lacune fondamentali quanto al rispetto del diritto in Moldova, in particolare in materia di giustizia, cosicché non può essere esclusa l'esistenza di casi di persecuzione, ai sensi dell'articolo 9 della direttiva 2011/95. Vi sarebbero, in particolare, rischi di azioni giudiziarie o di condanne penali sproporzionate o discriminatorie, che colpiscono in larga misura gli oppositori politici, i loro avvocati, i difensori dei diritti umani o gli attivisti della società civile. Il Ministero dell'Interno ha tuttavia ritenuto che CV non appartenesse ad alcuna di tali categorie. Inoltre, CV non avrebbe indicato di avere problemi con le istituzioni statali moldove» (sentenza, punto 36).

³¹ Punto 37 della sentenza.

³² «[II] Ministero ha rilevato che, in forza dell'articolo 2 del decreto n. 328/2015, che attua la legge sull'asilo e la legge sulla protezione temporanea degli stranieri, la Repubblica ceca considera come un «paese di origine sicuro» la Repubblica di Moldova, eccettuata la Transnistria, e che CV non era riuscito a dimostrare che ciò non varrebbe nel suo caso particolare» (sentenza, punto 33).

³³ V. sopra, il § 1.

³⁴ Punto 62 della sentenza.

³⁵ V. le precedenti note 29-32.

³⁶ A norma dell'art. 6 della direttiva 2011/95, «[i] responsabili della persecuzione o del danno grave possono [solo, N.d.R.] essere: a) lo Stato; b) i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio; c) soggetti non statuali, se può essere dimostrato che i responsabili di

piuttosto, il richiedente aveva dichiarato di non voler rientrare nel suo Stato di origine (soltanto) a causa della guerra in Ucraina, circostanza, questa che, come ricordato, pure il giudice *a quo* aveva ritenuto priva di rilievo, atteso che la Moldova non è ritenuta paese coinvolto in tale conflitto.

Nel caso di specie, appariva dunque probabilmente agevole desumere che – rispetto alla prospettazione non solo del richiedente, ma dello stesso giudice *a quo* – ci si trovasse in una situazione puramente ipotetica, relativamente alla quale la pertinenza della questione pregiudiziale avrebbe dovuto essere valutata e scartata dalla Corte³⁷; quanto sopra anche aderendo all'impostazione più prudente, secondo cui le domande pregiudiziali sarebbero caratterizzate da una presunzione di rilevanza³⁸, visto che comunque resta sempre il limite, anche da ultimo confermato dalla Corte, di non fornire «*parer[i] a carattere consultivo su questioni generali o teoriche*»³⁹.

Dobbiamo quindi desumere che la Corte abbia voluto rispondere nel merito a tali questioni pregiudiziali, ma è soprattutto a questo riguardo che la sentenza suscita perplessità.

8. ... e i profili di merito.

Come si è accennato, la Corte ha ritenuto che l'art. 37 della direttiva procedure non consenta agli Stati membri di designare un paese terzo come paese di origine sicuro, eccettuate talune parti del suo territorio. Per giungere a tale conclusione, in assenza di alcuna espressa indicazione contenuta nella disposizione in esame, la Corte sviluppa un ragionamento tutto interno alla direttiva, sulla base «*del tenore letterale [dell'art. 37], ... del suo contesto, degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte e, se del caso, della sua genesi*», valutando sia l'allegato I della direttiva, sia posizioni assunte dalla Commissione in sede di *navette* legislativa concernente la direttiva 2013/32, sia la previgente direttiva procedure, e cioè l'abrogata direttiva 2005/85, che invece prevedeva la facoltà di cui si era avvalso il legislatore ceco.

Inoltre, assumendo che le procedure accelerate configurino un «*regime speciale*» rispetto al regime “generale” valevole per gli Stati terzi non sicuri, la Corte ritiene che consentire una designazione quale quella dello Stato membro interessato «*violerebbe l'interpretazione restrittiva di cui devono essere oggetto le disposizioni aventi carattere di deroga*»⁴⁰.

A nulla rileverebbe neppure il fatto che nel nuovo “pacchetto migrazioni”, e segnatamente nel regolamento 2024/1348, si abroghi la direttiva 2013/32 con effetto dal

cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire la protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all'articolo 7». Per completezza, la Corte ha chiarito che «*soggetti non statuali possano essere qualificati come «responsabili della persecuzione o del danno grave»*»; ma in tal caso «*deve essere dimostrato che i soggetti che offrono protezione... tra cui in particolare lo Stato, non possono o non vogliono fornire la protezione contro tali atti*» (CGUE 16 gennaio 2024, C-621/21, *WS c. Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, ECLI:EU:C:2024:47, punti 64 ss.). Si tratta di ipotesi che paiono estranee al caso di specie.

³⁷ Cfr., *ex multis*, e per riferimenti, CGUE 16 luglio 1992, C-83/91, *Meilike*, ECLI:EU:C:1992:332, punti 25 ss.; 26 marzo 2020, C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny*, ECLI:EU:C:2020:234, punto 43; 27 aprile 2023, C-70/22, *Viagogo*, ECLI:EU:C:2023:350, punto 44; 11 maggio 2023, C-155/22, *Lilienfeld*, ECLI:EU:C:2023:394, punto 47.

³⁸ Tra le più recenti, cfr. le CGUE 20 aprile 2024, C-178/22, *Ignoti c. Procura di Bolzano*, ECLI:EU:C:2024:371, punto 27; 21 marzo 2023, C-100/21, *Mercedes-Benz*, ECLI:EU:C:2023:229, punto 53 e giurisprudenza citata.

³⁹ V. CGUE 24 novembre 2022, C-302/21, *Casilda c. Banco Cetelem*, ECLI:EU:C:2022:919, punti 26 ss.

⁴⁰ Punto 71 della sentenza.

12 giugno 2026 ed (espressamente e nuovamente) si disponga che la designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale possa essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio. Secondo la Corte, infatti, «*si tratta della prerogativa del legislatore dell'Unione di ritornare su tale scelta, procedendo a un nuovo bilanciamento*», e tuttavia tale circostanza «*corroborata l'interpretazione secondo la quale il legislatore dell'Unione non ha previsto tale facoltà nella direttiva 2013/32*»⁴¹.

Con tutto il rispetto, il ragionamento della Corte non parrebbe scevro da elementi di criticità.

Innanzitutto, se è necessario considerare il «*contesto*» in cui si colloca la nozione di paese di origine sicuro, forse sarebbe stato preferibile non limitarsi a una disamina “verticale” della direttiva qualifiche, preferendo invece un'interpretazione sistematica, allargata a tutte le norme rilevanti nella materia. Una tale interpretazione, oltreché pacifica fin dalla celeberrima sentenza *CILFIT*⁴², trova applicazioni molteplici, anche nella materia dell'asilo⁴³. Se si fosse seguito questo canone di interpretazione, una diversa soluzione sarebbe stata (agevolmente) ricavabile alla luce della direttiva qualifiche, che pure la Corte menziona nella sentenza *CV*, senza tuttavia trarne le conseguenze interpretative qui suggerite. In particolare, l'art. 8 di tale direttiva consente agli Stati membri addirittura di escludere la protezione internazionale se «*in una parte del territorio del paese d'origine*» non sussistono rischi di persecuzione o danni gravi⁴⁴. Anzi, tale disposizione sembrerebbe proprio fotografare la situazione del caso *CV*, talché non tenerne conto rischia di non essere del tutto coerente con un'esegesi del diritto unionale rilevante che impone di interpretare una norma anche per mezzo delle altre. Al riguardo, sembra utile ricordare quanto osservato in sede scientifica dallo stesso Presidente Lenaerts, secondo il quale «*the authors of the Treaties are assumed to have established a legal order that is consistent and complete. Compliance with the principle of consistency requires not only that there should be a consistent interpretation among all Treaty provisions, but also that the EU legislator should consciously take account of that principle. Each provision of EU law must be interpreted in a way that guarantees that there is no conflict between the individual provision and the general scheme of which it is part*»⁴⁵. Viceversa, la soluzione fornita dalla Corte rischia di determinare un'aporìa nel sistema, perché anche in casi come il nostro impone agli Stati membri di esperire la procedura prevista per le situazioni problematiche, salvo poi poter respingere la richiesta

⁴¹ Punto 82 della sentenza.

⁴² «*[O]gni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi*» (CGUE 6 ottobre 1982, 283/31, *CILFIT*, punto 20).

⁴³ Cfr. la sentenza C-621/21, *WS*, cit. punti 41 ss.; 17 febbraio 2009, C-465/07, *Meki Elgafaji*, ECLI:EU:C:2009:94, punti 27 ss.; nonché, *ex multis* CGUE 18 gennaio 1984, 327/82, *Ekro*, ECLI:EU:C:1984:11, punto 11; 30 aprile 2024, C-670/22, *MN (EncroChat)*, ECLI:EU:C:2024:372, punto 109; 5 settembre 2024, C-775/22, *Banco Santander c. MSG*, ECLI:EU:C:2024:679, punto 48.

⁴⁴ L'art. 8 della direttiva qualifiche, rubricato «*Protezione all'interno del paese d'origine*» stabilisce 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*».

⁴⁵ K. LENAERTS, J.A. GUTIERREZ-FONS, *To Say What the Law of the EU Is: Interpretation and the European Court of Justice*, *Columbia J. Eur. L.* 2014, p. 3 ss., a p. 17.

di protezione internazionale proprio perché in alcune parti del territorio del paese d'origine non vi è il rischio di persecuzioni o danni gravi.

Non esente da perplessità parrebbe pure l'assunto secondo cui la procedura accelerata sarebbe "derogatoria" rispetto a quella prevista per i paesi terzi "non sicuri": in realtà, se si guarda alla notevole crescita delle richieste di asilo nel suo complesso, alle difficoltà degli Stati membri nel processare le domande di protezione internazionale nei tempi previsti dalla direttiva, e alla previsione normativa comunque di garanzie anche rispetto agli stranieri provenienti da paesi sicuri, parrebbe più persuasivo leggere i due percorsi "ordinario" e "accelerato" non già in rapporto tra loro quale... regola a eccezione, bensì come (a) alternativi in funzione delle diversità di situazioni, (b) funzionali a garantire una proporzionata allocazione delle risorse dedicate all'esame delle domande che gli Stati membri sono tenuti a esaminare, e quindi, in definitiva, anche (c) più rispettosi dei diritti dei singoli richiedenti e degli obiettivi di celerità richiesti dal sistema.

Da ultimo, poco convincente sembrerebbe anche il passaggio della sentenza che non ha valorizzato il regime stabilito dal nuovo regolamento 2024/1438, alla luce della teorica dell'interpretazione conforme cui la Corte ci ha abituato rispetto alle norme non ancora efficaci ma già in vigore: così, se è vero che il regolamento citato sarà applicabile dal giugno 2026, è altrettanto vero che esso è già in vigore, e come tale dovrebbe imporsi al giudice nazionale alla stregua di canone interpretativo a far data dal 23 maggio 2024. In tal senso, quanto meno fin dalla sentenza *Mangold*, è noto che l'obbligo di interpretazione conforme «*costituisce uno degli effetti «strutturali» della norma comunitaria che consente... l'adeguamento del diritto interno ai contenuti e agli obiettivi dell'ordinamento comunitario*», che «*si impone con riguardo a tutte le fonti dell'ordinamento, si traducano esse in norme primarie o di diritto derivato, in atti produttivi di effetti giuridici vincolanti o non*»⁴⁶.

Viceversa, il risultato cui giunge la Corte finisce per imporre al giudice nazionale una disapplicazione del proprio diritto interno (pur essendo questo già coerente col regolamento 2024/1348), la quale sarà tuttavia solo temporanea, giacché tra poco sarà lo stesso diritto dell'Unione a confermare una lettura della nozione del paese d'origine sicuro conforme a quanto prevede il diritto nazionale ceco. Il che determina anche effetti non desiderabili sull'altro obbligo di *standstill* che grava (pure) sui giudici nazionali rispetto alle norme UE già in vigore ma non ancora applicabili, e che impone loro di non generare situazioni contraddittorie con gli obiettivi perseguiti da tali norme.

Insomma, l'approccio della Corte non sembra poter aiutare a comporre il quadro problematico complessivamente caratterizzante la materia e l'applicazione delle sue norme, cui quotidianamente sono impegnati le amministrazioni e i giudici degli Stati membri.

9. I limiti del sindacato giurisdizionale sulle decisioni degli Stati membri rispetto ai provvedimenti relativi alle richieste di protezione internazionale.

Quanto alla terza questione pregiudiziale, la risposta fornita dalla Corte è sostanzialmente obbligata a valle della seconda; tuttavia, essa non parrebbe del tutto chiara, e rischia di generare equivoci che sarebbe invece auspicabile vengano rimossi quanto prima.

⁴⁶ Così le conclusioni dell'A.G. Tizzano del 30 giugno 2005 nel caso C-144/04, *Mangold*, punto 117. In tema, e per ulteriori approfondimenti, v. il recente contributo di A. CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, in questa *Rivista*, 2/2023, p. 95 ss.

In particolare, non è dubbio che, risolta la seconda questione nei termini che abbiamo visto, sarebbe stata al limite dell'assurdo una risposta alla terza questione nel senso di impedire al giudice *a quo* di valorizzare *ex officio* la dichiarata incompatibilità del diritto ceco con l'art. 37 della direttiva procedure. Ciò premesso, due sono gli ordini di considerazioni da svolgersi, l'uno sul piano dell'utilità della pronuncia; l'altro sulle implicazioni da evitarsi rispetto a taluni passaggi contenuti nella motivazione.

In primo luogo, ad onta della pronuncia pregiudiziale, è verosimile ritenere che, in definitiva, il provvedimento di diniego di protezione internazionale emesso nei confronti di CV sarà confermato: con l'auspicio che, nelle more, la situazione della Moldova non peggiori in misura tale da farne modificare la qualifica di paese terzo sicuro ai sensi dell'art. 8 della direttiva qualifiche, appare alquanto difficile che la valutazione in termini di infondatezza (o manifesta infondatezza) della domanda stessa possa cambiare, anche a valle di un riesame della domanda di CV esperito con una procedura non accelerata. Certamente passerà del tempo e nelle more CV potrà rimanere nel territorio della Repubblica ceca; ma se la finalità delle norme di cui trattasi è quella di gestire le crescenti domande di protezione internazionale, che gli Stati membri sono tenuti a processare con ragionevole celerità e adeguate – e cioè *proporzionate* – garanzie, idonee cioè ad assicurare condizioni di pari diritti e dignità agli stranieri interessati, allora forse la sentenza non aiuta.

In secondo luogo, occorre essere molto precisi e leggere la risposta fornita dalla Corte al terzo quesito come una semplice conferma di un obbligo in capo al giudice nazionale di accertare violazioni sostanziali delle procedure di esame delle domande di protezione internazionale. Un tale obbligo, in sé, difficilmente appare contestabile, ma sarebbe alquanto improprio assumere che, quanto ai poteri del giudice nazionale, la sentenza voglia andare oltre a questo.

Le procedure di esame delle domande di protezione internazionale sono di competenza delle amministrazioni degli Stati membri, le quali seguono precise indicazioni e vincoli stabiliti dal diritto UE e dalle norme interne di recepimento. In relazione alle decisioni adottate, il sindacato dei giudici appare volto a verificare il rispetto delle norme e procedure, e la Corte ci dice che violazioni sostanziali delle stesse possono anche essere rilevate d'ufficio. Deve invece restare fermo, per esigenze di non deragliamenti del sistema, tutto quanto non corrisponde alla violazione dei canoni di legittimità sopra individuati.

Segnatamente, pare francamente infondato dedurre dalla sentenza l'apertura di uno spazio interpretativo per i giudici nazionali in ordine alla nozione di paese terzo sicuro, che consenta loro di individuare ulteriori ipotesi in cui discostarsi dalle valutazioni compiute «dagli Stati membri» (i.e. il legislatore nazionale, il Governo, o le competenti amministrazioni all'uopo preposte da questi). Desta quindi forti perplessità quanto da taluni sostenuto, secondo cui un paese terzo non sarebbe mai sicuro se non nella sua integralità anche rispetto a tutte le persone che ne sono cittadine o ve ne provengono.⁴⁷ Una simile lettura appare palesemente in contrasto con la *ratio* dell'istituto della protezione internazionale, che viene garantita in ragione «della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente»⁴⁸. E certamente la Corte, nella pur poco fortunata risposta alla seconda questione pregiudiziale, non pare aver voluto stravolgere

⁴⁷ M. BORRACCETTI, *Il trattenimento off-shore negato: prime note sull'ordinanza del Tribunale di Roma, con uno sguardo al futuro*, in *Eurojus*, 4/2024. In termini analoghi pare pronunciarsi anche il Trib. Catania, ord., 4 novembre 2024, inedita.

⁴⁸ Cfr. l'art. 4.3, lett. c) della direttiva qualifiche, che è norma cardine del sistema.

l'impianto della normativa qui in esame, la quale riconosce (e ci mancherebbe) una tutela giurisdizionale agli interessati, non anche un diritto di pretendere dai giudici interpretazioni soggettive quanto alle caratteristiche dei paesi di provenienza dei richiedenti asilo.

Questa prospettiva trova conferma nel nuovo regolamento procedure, il cui art. 61 consente agli Stati membri, e in prospettiva (finalmente) anche all'Unione, di designare «un paese terzo come paese di origine sicuro ... con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili». Questa seconda opzione è probabilmente il portato di un'altra serie di pronunce della Corte, a partire dalla citata sentenza *WS*⁴⁹; ciò detto, da un lato, si rimane sempre dentro il principio per cui un paese può restare sicuro per alcune categorie di persone anche se così non è per tutte, in coerenza con la nozione di rifugiato, che da sempre richiede l'individuazione di una persecuzione «per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale», non per la mera "provenienza" da un determinato Stato; dall'altro lato, non si cade nell'altrimenti inevitabile notte hegeliana, nella quale non solo le vacche sono tutte nere, ma lo *status* degli stranieri che si presentano alle frontiere esterne dell'Unione viene obliterato con grande confusione, in danno dell'efficacia della stessa politica di asilo, che abbiamo visto essere già notevolmente sotto pressione.

Sotto questo profilo, sempre all'interno di un contesto di interpretazione sistematica dell'art. 47 della Carta, può valer la pena ricordare che, in tema di rifiuto di eseguire un mandato di arresto europeo, è la stessa Corte, da *Aranyosi*⁵⁰ in avanti, a richiedere al giudice nazionale il cd. test a due fasi: nella prima, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve compiere una disamina in generale sull'esistenza di una situazione incompatibile con l'art. 47 della Carta «a causa di carenze sistemiche o generalizzate in detto Stato ... o di carenze che pregiudichino un gruppo oggettivamente identificabile di persone di cui faccia parte la persona di cui trattasi»; nella seconda fase, il giudice deve guardare «in modo concreto e preciso, in quale misura le carenze individuate durante la prima fase dell'esame ... possano incidere sui procedimenti ai quali sarà sottoposta la persona ... e se, alla luce della situazione individuale di tale persona, ... e del contesto fattuale nel quale [la fattispecie] si inserisce, vi siano motivi seri e comprovati di ritenere che» essa sia esposta a un rischio reale di subire la violazione di propri diritti fondamentali⁵¹. Insomma, prima di far venire meno la leale cooperazione è necessario assumere ogni doverosa cautela.

10. Osservazioni conclusive, tra leale cooperazione e approccio sistemico alle norme.

Proviamo a trarre alcune conclusioni. Le sentenze della Corte di Giustizia vincolano i giudici nazionali, i quali non possono sottrarsi al primato del diritto UE e agli effetti delle pronunce pregiudiziali senza incorrere in responsabilità loro e dello Stato membro di appartenenza, e senza che gli Stati membri abbiano alcun potere di

⁴⁹ Sopra, nota 36.

⁵⁰ CGUE 5 aprile 2016, C-404/15 e C-659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*, ELI:EU:C:2016:198, punto 89. La giurisprudenza è ormai pacifica: v. anche 22 febbraio 2022, C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, *Openbaar Ministerie (Giudice costituito per legge nello Stato membro emittente)*, ECLI:EU:C:2022:100, punto 67.

⁵¹ La citazione è tratta da CGUE 31 gennaio 2023, C-158/21, *Puig Gordi et al.*, ECLI:EU:C:2023: 57, punto 102 ss.

“sanzionarli” per aver disapplicato il diritto interno ritenuto contrastante col diritto dell’Unione europea⁵².

Proprio per questo, alla Corte è richiesta altrettanta responsabilità nel valutare quali conseguenze possono avere le sue pronunce pregiudiziali, tanto più in settori caratterizzati da elevata sensibilità politica, e relativa conflittualità non solo politica.

In questi settori, l’interprete della norma dovrebbe assumerne in principio la conformità al sistema, che non va valutata in via esclusiva rispetto alla situazione particolare, e quindi ai diritti del singolo, ma con uno sguardo attento anche alle conseguenze in generale dei diritti di tutti per come allocati complessivamente dal legislatore, nazionale o europeo.

L’evoluzione storica e quantitativa dei movimenti delle persone nel mondo e in Europa, e di coloro che richiedono protezione internazionale, pone una sfida a noi giuristi nella quale è doveroso chiedersi come ragionevolmente tutelare i diritti individuali delle persone, in una situazione in cui occorre però tener conto non soltanto di altri diritti e prerogative in qualche modo contrapposte ai primi, ma avere presente che la stessa applicazione di procedure identiche a situazioni differenti rischia di pregiudicare la posizione dei soggetti più bisognosi: l’accoglienza di rifugiati e di migranti non si esaurisce col mero ingresso nel territorio di uno Stato membro, o con la permanenza nello stesso... nell’attesa di un provvedimento definitivo sullo *status* della persona interessata; essa richiede, nello stesso interesse di queste persone, l’attuazione di politiche di integrazione che incidono sulle risorse pubbliche, amministrative e finanziarie.

Non solo: queste politiche competono con altre, e richiedono in ogni caso che, nell’interesse dei cittadini europei, i migranti (di cui certamente abbiamo bisogno) si integrino rapidamente e concorrano al soddisfacimento dei bisogni loro ma anche della società che li ha accolti, in una situazione in cui è fondamentale poter applicare i criteri per accogliere o meno gli stranieri, perché ciò condiziona le relative scelte, i tempi e i costi che devono rimanere sotto il controllo di chi ne ha responsabilità, secondo gli standard fissati dalle norme. Nell’ottica del principio di leale cooperazione, è importante che anche la funzione giurisdizionale consideri questi aspetti.

Sotto questo profilo, la sentenza *CV c. Ministero dell’Interno* appare probabilmente troppo concentrata sulla situazione individuale del richiedente, e meno su quella dello Stato membro coinvolto; così facendo, tuttavia, si rischia di rendere meno fluido il necessario dialogo che invece deve esserci tra istituzioni, nell’interesse comune, e soprattutto questo stesso dialogo rischia di essere pregiudicato anche all’interno degli Stati membri.

Forse è allora opportuno evocare la riflessione di Nicolò Machiavelli, il quale ricorda al Principe che, nel suo agire, c’è il tempo del leone, e quello della volpe. Lo scrisse qualche anno fa Giuseppe Federico Mancini, e cioè uno dei grandi giudici che, nella sua storia, fecero parte della Corte di Giustizia⁵³. Forse non è superfluo sottolineare che l’attualità di tale contributo resta del tutto inalterata.

⁵² Da ultimo, CGUE 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS*, ECLI:EU:C:2022:99, punti 50 ss., 83 ss.

⁵³ G.F. MANCINI, *Attivismo e autocontrollo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Riv. dir. eur.*, 1990, p. 229 ss.