



Ministero della Giustizia

INTERROGAZIONE A RISPOSTA SCRITTA N. 4-01533 DEL SEN. GASPARRI (res. 234 del 22 ottobre 2024)

RISPOSTA

Con riferimento all'atto di sindacato ispettivo indicato in oggetto, riferito alle pronunce giurisdizionali, apprese da notizia di stampa, di mancata convalida del trattenimento in Albania di due cittadini extracomunitari emesse dalla dott.ssa Silvia Albano, giudice della sezione immigrazione del Tribunale di Roma, il senatore interrogante solleva quesiti in ordine alla vicende giudiziarie nonché al sostegno diretto che il medesimo giudice, secondo alcune testate giornalistiche, avrebbe fornito ad *“organizzazioni non governative, comprese alcune che hanno una caratterizzazione politica molto estrema e che la stessa Albano avrebbe pubblicizzato la raccolta fondi a favore di queste, rilanciando articoli che ne promuovono le attività”* e, infine, ad una donazione dalla medesima effettuata *“a favore della nave Mare Ionio raccogliendo l'appello dell'armatore Alessandro Metz che insieme all'esponente dell'estrema sinistra Luca Casarini è stato coinvolto nell'inchiesta della Procura di Ragusa per favoreggiamento aggravato dell'immigrazione clandestina”*.

Sulle specifiche vicende giudiziarie, il Presidente della Corte d'appello di Roma, opportunamente interpellato dalla competente articolazione ministeriale, ha trasmesso copia dei due decreti a firma della dottoressa Albano.

Trattasi di due decreti di non convalida del trattenimento in Albania rispettivamente di un cittadino del Bangladesh e di un cittadino dell'Egitto, chiesto dal questore di Roma in data 16.10.2024 in forza della legge 21 febbraio 2024, n. 14, che ha ratificato il Protocollo concluso tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica *“per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria”*.

Dalla lettura dei provvedimenti, emerge che il giudice romano ha invocato, a sostegno delle decisioni adottate, il carattere vincolante della sentenza della Corte di giustizia europea del 4 ottobre 2024, causa C-406/22, che ha espresso tre principi fondamentali:

- 1) il legislatore dell'Unione, nel garantire un esame delle domande di protezione internazionale rapido ed esaustivo, è tenuto, nell'ambito dell'esercizio del potere discrezionale di cui dispone ai fini dell'istituzione delle procedure comuni di riconoscimento e di revoca della protezione internazionale, a bilanciare questi due obiettivi in sede di determinazione delle condizioni alle quali gli Stati membri possono designare un paese terzo come paese di origine sicuro (81); ciò anche nell'ipotesi di cui all'articolo 61 del regolamento 2024/1348, che abroga la cd. “direttiva procedure” 2013/32 con effetto dal 12 giugno 2026, che reintroduca la facoltà per gli Stati membri di designare un paese terzo come paese di origine sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale con eccezioni per determinate parti del suo territorio (82);
- 2) il giudice, investito del ricorso, deve procedere ad un esame, completo ed *ex nunc*, dell'insieme degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale (85);
- 3) il concetto *ex nunc* significa che c'è l'obbligo del giudice di procedere a un apprezzamento esaustivo che tenga conto, nel caso concreto, dei nuovi elementi apparsi dopo la adozione della decisione oggetto del ricorso, cioè del provvedimento amministrativo, oltre quelli di cui l'autorità responsabile della determinazione ha tenuto o avrebbe dovuto tener conto (88 e 89).

Ebbene, il giudice estensore, dopo aver evidenziato che, nella scheda

dell'istruttoria del MAECI il paese di origine del trattenuto (sia per il Bangladesh come per l'Egitto) è stato definito paese di origine sicuro ma con eccezioni per alcune categorie di persone, ha semplicisticamente ritenuto la designazione come sicuri dei paesi di origine dei trattenuti non conforme al diritto UE, sulla base di un'interpretazione soggettiva di quei passaggi motivazionali della sentenza della Corte di Giustizia in cui sono stati definiti i limiti entro i quali un giudice può intervenire sulla definizione o meno di Stato sicuro, senza minimamente tener conto del caso concreto, come imposto dalla normativa unionale e richiesto dalla stessa sentenza della Corte di giustizia europea.

Invero, la designazione di Paese sicuro è una valutazione complessa, che necessita di una articolata istruttoria, attualmente disciplinata dall'articolo 4 *bis* della legge 187 del 2024, che ha sostituito il comma 1 dell'art. 2-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008.

Mentre l'art. 2-*bis* del decreto-legge n. 25 del 2008 affidava ad un decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, l'adozione dell'elenco dei paesi di origine sicuri, oggi, invece, per effetto della legge n. 187 del 2024, la qualificazione come sicuri dei paesi di origine è materia di legge.

La designazione, in altri termini, è operata direttamente dalla legge e, allo stesso modo, l'elenco dei paesi di origine sicuri è aggiornato periodicamente con atto avente forza di legge ed è notificato alla Commissione europea.

In particolare, è previsto che il Consiglio dei ministri, entro il 15 gennaio di ciascun anno, delibera una relazione nella quale, compatibilmente con le preminenti esigenze di sicurezza e di continuità delle relazioni internazionali e tenuto conto delle pertinenti informazioni, riferisce sulla situazione dei paesi inclusi nell'elenco vigente e di quelli dei quali intende promuovere l'inclusione.

La complessità di questo quadro normativo, come sopra ricostruito, ha trovato conferma in successive ordinanze interlocutorie (*cfr. n. 34898 del 30 dicembre 2024 e n. 35236 del 31.12.2024*) della Suprema Corte di Cassazione, che, all'esito della

minuziosa ricostruzione della disciplina nazionale in materia di protezione internazionale, ha affermato che il giudice non può sostituirsi all'autorità governativa *“sconfinando nel fondo di una valutazione discrezionale a questa riservata”*, ma può esercitare il sindacato di legittimità del decreto ministeriale di designazione di un paese sicuro solo ove esso contrasti *“in modo manifesto”* con la normativa europea e varchi *“i confini esterni della ragionevolezza”* in quanto fondato su valutazione manifestamente arbitraria o *“ictu oculi* non più rispondente alla situazione reale.

Nondimeno, la Suprema Corte, con la pronuncia appena richiamata, ha comunque rinviato la decisione della causa a nuovo ruolo - in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia, già investita dei rinvii pregiudiziali sollevati con riferimento alla valutazione dei presupposti del trattenimento secondo la procedura accelerata – al fine di assicurare l'uniforme, coerente e stabile interpretazione del diritto e, in questo modo, a garantire l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

Fermo quanto sopra, trattandosi di questioni interpretative, non sembrano emergere condotte rilevanti ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 109 del 2006, tali da superare l'insindacabilità disciplinare dell'attività di interpretazione di norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove, ancor più ove si consideri l'incertezza applicativa conseguita alla pronuncia della Grande Sezione della CGUE del 4 ottobre 2024 a seguito della quale sono stati, infatti, sollevati rinvii pregiudiziali alla Corte di Cassazione ed alla Corte di Giustizia Europea.

In merito all'asserito sostegno, anche economico, che la dottoressa Albano, secondo notizie di stampa, avrebbe fornito ad organizzazioni non governative, aventi una caratterizzazione politica molto estrema o riferibili ad esponenti di estrema sinistra, come Luca Casarini, coinvolto nell'inchiesta della Procura di Ragusa per favoreggiamento aggravato dell'immigrazione clandestina, si rappresenta che questa Amministrazione non possiede elementi di conoscenza se non quelli pubblicati dalle testate giornalistiche nazionali.

Quanto poi alle pubbliche posizioni assunte dalla dr.ssa Albano su temi politicamente sensibili, delle quali si fa menzione nell'interrogazione, giova rimarcare

che la consapevolezza della fondamentale importanza del valore della imparzialità di chi è chiamato a svolgere le delicatissime funzioni giurisdizionali impone un'attenta riflessione: l'imparzialità della decisione deve declinarsi anche sotto il profilo della sua apparenza, imponendo sobrietà, irreprendibilità e riservatezza dei comportamenti individuali, così da evitare il rischio di apparire condizionabili o di parte.

In questi termini si è espressa in più occasioni la Corte Costituzionale: “...*i magistrati, per dettato costituzionale, debbono essere imparziali e indipendenti e tali valori vanno tutelati non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento, al fine di evitare che possa dubitarsi della loro indipendenza e imparzialità nell'adempimento del compito loro assegnato. I principi anzidetti sono quindi volti a tutelare anche la considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione e assicurano al contempo quella dignità dell'intero Ordine Giudiziario che l'art. 18 del r. d. del 31 maggio 1946 n. 511 qualifica prestigio...Nel bilanciamento di tali interessi con il fondamentale diritto alla libera espressione del pensiero sta il giusto equilibrio, al fine di contemperare esigenze ugualmente garantite dall'ordinamento costituzionale...*” (Corte Costituzionale, sentenza 7 maggio 1981, n. 1001).

La necessità di un equilibrato bilanciamento tra gli interessi costituzionalmente tutelati, come quelli della indipendenza, della imparzialità e della tutela della credibilità della funzione giudiziaria, in cui si concreta la nozione legislativa di prestigio dell'Ordine Giudiziario, con il diritto del magistrato alla libera manifestazione delle proprie opinioni, è stata ribadita anche dalla Corte di Cassazione, la quale ha affermato che l'esercizio del diritto del magistrato – come di ogni cittadino – di manifestare liberamente il proprio pensiero non deve ledere situazioni giuridiche non meno rilevanti, come diritti e libertà altrui o i valori di imparzialità e di indipendenza (cfr. *Cass., sent. n. 7443/2005*).

Anche l'art. 6 del codice etico approvato in data 7 maggio 1994 dal Comitato Direttivo Centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati, statuisce al comma 3

“...fermo il principio di piena libertà di manifestazione del pensiero, il magistrato si ispira a criteri di equilibrio e di misura nel rilasciare dichiarazioni e interviste ai giornali e agli altri mezzi di comunicazione di massa...”.

In definitiva, le dichiarazioni del magistrato non devono essere tali da fare dubitare della sua indipendenza e imparzialità nell’adempimento dei compiti a lui assegnati, l’una e l’altra essendo valori di rango costituzionale; non devono determinare indebite interferenze nel corretto esercizio di funzioni costituzionalmente previste, quali quelle di altri organi costituzionali o costituzionalmente rilevanti; non devono ledere altrui diritti di rango costituzionale.

Per tale ragione, resta tema centrale per questo Governo l’eventuale reintroduzione nel nostro ordinamento tra i doveri del magistrato – sia pure con una diversa modulazione pienamente aderente al principio di tipicità degli illeciti disciplinari – del divieto di *“...tenere comportamenti, ancorchè legittimi, che compromettano la credibilità personale, il prestigio e il decoro del magistrato o il prestigio dell’istituzione giudiziaria...”* (divieto sancito dall’art. 1 comma 2 del decreto legislativo n. 109 del 2006, poi abrogato dall’art. 1 comma 3 della legge n. 269 del 2006), con la conseguente previsione, quale illecito disciplinare extrafunzionale, del divieto di tenere *“...ogni altro comportamento tale da compromettere l’indipendenza, la terzietà e l’imparzialità del magistrato, anche sotto il profilo dell’apparenza...”* (illecito disciplinare previsto dall’art. 3 comma 1 lett. l) del decreto legislativo n. 109 del 2006, poi abrogato dall’art. 1 comma 3 della legge n. 269 del 2006).

Ciò all’esclusivo scopo di assicurare e tutelare, nel quadro degli equilibri - costituzionali, improntati alla divisione dei poteri, il prestigio e la credibilità dell’intero Ordine giudiziario.

Il Ministro
Carlo Nordio

[Testo dell’interrogazione](#)