RIVISTA DI
DIRITTI COMPARATI

Paesi "sicuri" sotto esame: tra Corte del Lussemburgo, giudici italiani e possibili controlimiti*

Michele Di Bari

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le origini della questione. – 3. La reazione dei giudici al "cambio di fonte". – 4. Il caso *Alace*. – 5. Qualche considerazione conclusiva.

1. Introduzione

Con la sentenza del 1° agosto 2025[1] i giudici del Lussemburgo hanno – almeno per ora – chiarito in che modo debba trovare corretta applicazione la direttiva 2013/32 (la c.d. "*direttiva procedure*")[2], letta in combinato disposto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), che garantisce, ad ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti dal diritto dell'Unione siano stati violati, il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice. La pronuncia, molto attesa (non solo) dall'esecutivo italiano, ribadisce al legislatore – tanto a quello nazionale quanto a quello sovranazionale – la centralità e l'imprescindibilità della funzione esercitata dal giudice comune, sottolineandone il ruolo non già di ostacolo procedurale, (come una certa classe politica continua incessantemente a sostenere), bensì di elemento cardine per l'effettiva attuazione ed il corretto funzionamento del diritto unionale, in particolare, in un ambito così delicato qual è quello della protezione internazionale umanitaria e, più specificatamente, della definizione di un paese terzo come "sicuro"[3]. Di nuovo, confermando un orientamento giurisprudenziale ormai consolidatosi, la Corte

---

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

[1] Corte giust., 1 agosto 2025, cause riunite C-758 e C-759/24.

[2] Direttiva 2013/32/UE, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione*, del 26 giugno 2013.

[3] Si utilizzerà il virgolettato tutte le volte che si farà riferimento al concetto di "paese sicuro" con uno scopo preciso: sottolineare la vacuità di tale definizione. A parere di chi scrive, infatti, si tratta di una definizione il cui unico scopo è affievolire le garanzie offerte al richiedente asilo, salvo che non si limiti la definizione di "paese sicuro" ai soli paesi democratici, parte del Consiglio d'Europea, e quindi rispettosi della Convenzione Europea e della giurisprudenza della Corte EDU. Sul punto, B. Nur Osso, *Unpacking the Safe Third Country Concept in the European Union: B/orders, Legal Spaces, and Asylum in the Shadow of Externalization*, *in International Journal of Refugee Law*, vol. 35, n. 3, 2023; M. Hunt, *The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, n. 4, 2014; G. S. Goodwin-Gill, *Safe Country? Says Who?*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 4, n. 2, 1992.

Europea di Giustizia (CGUE) ha rammentato come l'art 47 della Carta di Nizza debba considerarsi una norma direttamente applicabile da tutti i giudici dell'UE[4].

L'analisi che seguirà sarà articolata a partire da un inquadramento preliminare della questione rimessa alla CGUE nel caso *Alace*[5], ricostruendo l'*iter* giurisprudenziale che ha condotto alla decisione qui esaminata. Particolare enfasi verrà posta sulla progressiva affermazione, da parte dei giudici italiani, di un orientamento volto a disapplicare la normativa interna – prima disciplinata da una fonte secondaria, poi con norme di rango primario – incompatibile con il diritto dell'Unione, attraverso un approccio ermeneutico ispirato a una logica interpretativa che risulti "*conforme al diritto UE*"; un concetto quest'ultimo, affine, per metodo, alla ben nota tecnica della lettura "*costituzionalmente orientata*" sviluppata in ambito interno[6].

---

[4] Cfr., Corte giust., 10 novembre 2022, C-704 e C-39/21, *Staatssegretaris van Justicie en Veiligheid*, 8 novembre 2022. Con l'entrata in vigore della Carta di Nizza e, soprattutto, con l'attribuzione ad essa dello stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6 TUE), si è intensificato il dibattito sull'Unione europea come "*Europa dei diritti*" e sul ruolo della Corte di Giustizia quale garante dei diritti fondamentali. Sebbene la tutela dei diritti non fosse assente nella giurisprudenza della Corte sin dagli esordi (si pensi ai casi *Stauder* e *Internationale Handelsgesellschaft*), è solo con la Carta che ha finalmente assunto un ruolo sistemico (insieme al richiamo della CEDU), incidendo profondamente sul diritto unionale. L'interazione – talvolta conflittuale – tra Carte e Corti rappresenta oggi uno dei tratti distintivi della c.d. protezione multilivello dei diritti, ma anche uno dei nodi teorici più complessi e irrisolti. L'ambito europeo resta segnato da tensioni strutturali: da un lato, la portata dei diritti enunciati nella Carta si scontra con le limitazioni imposte dall'art. 51; dall'altro, la giurisprudenza della CGUE si è spesso mossa in modo incerto e oscillante. Particolarmente rivelatore è l'ambito della cittadinanza europea, dove pronunce come *Ruiz Zambrano* (C-34/09) sembravano annunciare una svolta sostanziale, subito temperata da decisioni più caute come *Ymeraga* (C-87/12). Queste oscillazioni hanno alimentato l'idea che, più che custode dei diritti fondamentali, la Corte rimanesse ancorata alla logica delle quattro libertà. Oggi, invece, sembra non potersi più dubitare della portata "*espansiva*" della CFDUE, in particolare laddove si tratti del rispetto della dignità umana. Sull'importanza che oggi assume la CDFUE la dottrina ha offerto numerosissimi spunti di riflessione. A titolo meramente indicativo, si veda, A. Apostoli, *La Giustiziabilità dei diritti,* in *Rivista AIC*, n. 4, 2020; A. Ruggeri, *La Carta di Nizza-Strasburgo nel sistema costituzionale europeo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2020; R. Conti, *Cedu e Carta UE dei diritti fondamentali, tra contenuti affini e ambiti di applicazione divergenti*, in *Consulta Online*, fasc. III, 2020; P. Costanzo (eds.), *Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali*, in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino 2019, pp. 387 ss.

[5] Il "nome" del caso deciso dalla CGUE è fittizio, e quindi non è attribuibile a nessuna delle parti in causa.

[6] La Corte di Giustizia ha sottolineato in diverse occasioni che spetta al giudice nazionale il compito di interpretare e applicare il diritto interno, per quanto possibile, in modo conforme ai principi e alle disposizioni del diritto dell'Unione europea. Si vedano le sentenze, CGUE, C-335/21, 22 settembre 2022, punto 72; C-91/08, 13 aprile 2010, punto 70; C-188/10 e C-189/10, 22 giugno 2010, punto 50; C-115/08, 27 ottobre 2009, punto 138; C-262/97, 26 settembre 2000, punto 39; C-165/91, 5 ottobre 1994, punto 34; C-185/97, 22 settembre 1998. punto 18. Sul punto, G. Lattanzi, M. Maugeri, G. Grasso, L. Calcagn, A Cieriello (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, Torino, 2023.

Tale tendenza si è infatti cominciata a delineare dopo la pronuncia della CGUE del 4 ottobre 2024[7], che ha costituito il precedente che ha successivamente reso

[7] Corte giust., Grande Sezione, 4 ottobre, 2024, caso C-406/22, CV *c.* Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky. La pronuncia trae origine da una controversia tra un cittadino moldavo e il Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca, avente ad oggetto il rigetto di una domanda di protezione internazionale. La CGUE era stata investita di tre questioni pregiudiziali. La prima verteva sull'interpretazione dell'art. 37 e dell'Allegato I della direttiva 2013/32, in relazione alla possibilità di designare un paese terzo come "paese di origine sicuro" nel caso in cui esso abbia formalmente attivato la procedura di deroga prevista dall'art. 15 della CEDU. La CGUE ha precisato, al riguardo, che l'invocazione del diritto di deroga non equivale, di per sé, all'adozione effettiva di misure derogatorie rispetto agli obblighi convenzionali (par. 45). Di conseguenza, la sola attivazione dell'art. 15 CEDU non determinerebbe, in automatico, la perdita dei requisiti per la qualificazione del paese terzo come "sicuro". Tuttavia, secondo i giudici lussemburghesi, le autorità competenti dello Stato membro che abbia proceduto alla designazione del "paese sicuro" sono tenute a verificare se le condizioni concrete di esercizio del diritto di deroga compromettano, in concreto, la validità di tale qualificazione (par. 57–62). In tale contesto, l'art. 37, par. 2, della direttiva impone agli Stati membri un obbligo di riesame periodico delle condizioni nei paesi designati, alla luce di mutamenti rilevanti che possano incidere sul rispetto dei criteri sostanziali previsti nell'Allegato I (par. 59–61). La seconda questione pregiudiziale sottoposta alla Corte riguardava l'interpretazione dell'art. 37 della medesima direttiva, con riferimento alla possibilità che uno Stato membro possa considerare un paese terzo come "sicuro" con esclusione di alcune sue porzioni territoriali (par. 63). Sul punto, la Corte — sulla base di un'analisi sistematica e teleologica della disposizione, tenuto conto del suo contesto normativo, della volontà del legislatore europeo e degli obiettivi generali della direttiva — ha affermato che l'art. 37 osta alla designazione come "paese sicuro" qualora anche solo una parte del territorio dello Stato terzo interessato non soddisfi le condizioni sostanziali previste dall'Allegato I (par. 67–83). Segnatamente, la CGUE ha chiarito come '[…] *il fatto che tale legislatore* [europeo] *non abbia previsto, nell'ambito di tale direttiva, la facoltà per gli Stati membri di escludere una parte del territorio di un paese terzo ai fini di una designazione siffatta rispecchia tale bilanciamento e la sua scelta di privilegiare un esame esaustivo delle domande di protezione internazionale presentate da richiedenti il cui paese d'origine non soddisfa, per tutto il suo territorio, le condizioni sostanziali di cui all'allegato I di detta direttiva'* (para. 81).' La terza questione pregiudiziale riguardava l'interpretazione dell'art. 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, la Corte era chiamata a chiarire se il giudice nazionale fosse tenuto a rilevare d'ufficio l'eventuale violazione delle condizioni sostanziali previste per la designazione di un paese terzo come "sicuro", anche qualora tale profilo non fosse stato espressamente sollevato dal ricorrente. A tal riguardo, i giudici del Lussemburgo hanno ribadito che l'art. 46, par. 3, della direttiva impone agli Stati membri di garantire un controllo giurisdizionale che consenta un esame pieno e aggiornato (*ex nunc*) sia dei fatti sia degli aspetti giuridici rilevanti ai fini della decisione sulla domanda di protezione internazionale (parr. 85–90). Tale esame non si può limitare al merito della vicenda individuale, ma si deve necessariamente estendere anche ai presupposti procedurali, tra cui rientra la valutazione della legittimità della designazione del paese terzo di origine come "sicuro". Nel caso di specie, poiché il diniego della domanda era fondato unicamente sulla qualificazione della Moldova come "paese sicuro", tale qualificazione rappresentava un elemento centrale, che il giudice nazionale non poteva omettere di considerare nel contesto dell'esame previsto dall'art. 46, par. 3, anche in assenza di una contestazione esplicita da parte del richiedente protezione internazionale. La Corte ha dunque concluso che, alla luce del principio del diritto a un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta di Nizza, il giudice comune ha l'obbligo di procedere al rilievo d'ufficio di eventuali vizi nella designazione di un paese terzo come "sicuro", qualora tali vizi risultino rilevanti ai fini della valutazione

necessario un nuovo intervento dei giudici europei in *Alace*. Nei paragrafi che seguiranno, verranno esaminate una ad una le questioni pregiudiziali che formano il contenuto della sentenza C-758, con l'obiettivo di determinare se la CGUE abbia o meno fornito un chiarimento definitivo, ovvero se ancora possano permanere margini di incertezza interpretativa rispetto alla questione relativa al ruolo dei giudici nel valutare la definizione di "*paese di origine sicuro*". Infine, nella parte conclusiva, si proverà a discutere dell'eventualità – in prospettiva interna – di invocare i c.d. *controlimiti* in relazione alla normativa italiana di attuazione del diritto dell'Unione in materia di asilo, evidenziandone i potenziali profili di incompatibilità con il dettato costituzionale.

2.Le origini della questione

Il rinvio pregiudiziale con il quale il Giudice europeo ha potuto fornire dei chiarimenti sulla corretta applicazione della direttiva 2013/32 (in particolare degli artt. da 36 a 38) è frutto di una sollecitazione proveniente del Tribunale di Roma[8] che ha sollevato, in due distinte ordinanze *ex* art 267 TUE, quattro differenti questioni. Ciò premesso, prima di proseguire nell'analisi della sentenza *Alace* è opportuno comprendere in quale contesto si è giunti a quest'ultima ordinanza di rinvio pregiudiziale. Non si tratta, infatti, dell'unica o della prima richiesta di intervento da

della domanda, indipendentemente dall'iniziativa processuale delle parti. Sul punto, M.C. Carta, *La dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea. Nuovo Patto: sempre più verso gli accordi e i "non-accordi" di esternalizzazione dei controlli e della responsabilità*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 4, 2024; P. De Pasquale, L'esternalizzazione dei controlli di frontiera e dei diritti dei migranti dell'Unione europea e degli Stati membri nel Mediterraneo, in *SIE*, n. 2, 2024;

[8] Trib. Roma, sez. XVIII civ., (*Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione*), n. 44346/2024, del 2 novembre 2024, e ordinanza 46690/2024 del 11 novembre 2024.

parte di giudici italiani in materia di *procedure accelerate di frontiera*[9] ed individuazione dei c.d. "paesi sicuri"[10].

Peraltro, risulta difficile non ricordare come la vicenda sia deflagrata – dal punto di vista delle polemiche politiche che ne sono seguite – proprio con la prima, netta, presa di posizione dello stesso Tribunale di Roma, quando, lo stesso, aveva disapplicato la disciplina sui "paesi sicuri", in quel momento ancora contenuta in una fonte secondaria (il decreto interministeriale del 7/5/2024, contenente la c.d. '*scheda-paese*')[11]. Nello specifico, il giudice capitolino si era pronunciato su un provvedimento di trattenimento disposto dal Questore di Roma nell'ambito della procedura accelerata di frontiera, ai sensi dell'art. 28-*bis*, comma 2, lett. b-*bis*, del d.lgs. 25/2008, riguardante un cittadino egiziano richiedente protezione internazionale, intercettato e successivamente condotto in un centro di permanenza per il rimpatrio (cpr) situato in Albania[12]. Il giudice di merito aveva, quindi, avviato un'analisi approfondita del

[9] La procedura accelerata di frontiera altro non è che un procedimento semplificato per la gestione delle richieste di asilo. Tale procedura è finalizzata a consentire un esame celere delle domande di protezione internazionale presentate presso i valichi di frontiera esterni o in aree di transito degli Stati membri, da parte di richiedenti provenienti da Stati terzi previamente qualificati come "paesi di origine sicuri". Il quadro normativo di riferimento si articola principalmente tenendo conto del Regolamento 2016/399 del 15 marzo 2016, istitutivo del *codice frontiere Schengen*, e del Regolamento 2024/1348 del 14 maggio 2024, che introduce una riforma della procedura comune di protezione internazionale nell'Unione. Quest'ultimo, la cui entrata in vigore è prevista per il 12 giugno 2026, abroga la direttiva 2013/32 del 26 giugno 2013, che a sua volta aveva sostituito la direttiva 2005/85. Pare opportuno evidenziare l'evoluzione normativa in merito alla designazione dei "paesi terzi sicuri". La direttiva 2005/85, all'articolo 30, paragrafo 2, contemplava la possibilità di designare un paese terzo come "sicuro", consentendo anche l'esclusione di determinate parti del suo territorio. Tale opzione è stata successivamente eliminata dalla direttiva 2013/32, che ha rimosso ogni riferimento al riconoscimento "parziale" dello *status* di "paese sicuro". Il nuovo Regolamento reintroduce questa possibilità, subordinandone tuttavia l'efficacia alla sua entrata in vigore, prevista, appunto per il 12 giugno 2026 (fatto, quest'ultimo, che, come si vedrà, è stato evidenziato anche dalla CGUE in *Alace*, al para. 107).

[10] Si pensi al rinvio pregiudiziale proposto dai giudici bolognesi il 25 ottobre 2024, di cui si dirà in seguito, o all'ordinanza interlocutoria della Cassazione n. 34898/2024 del 30 dicembre 2024, con cui i giudici di legittimità hanno deciso di attendere la pronuncia della CGUE prima di decidere sui ricorsi proposti dall'esecutivo. Per un approfondimento, M. Di Bari, *Paesi "sicuri" e discrezionalità dei giudici: una questione (europea) ancora aperta*, in *NGCC*, n. 2, 2025.

[11] Trib. Roma, sez. XVIII civ., (*Diritti della persona e immigrazione*), R.G. 42251/2024, del 18 ottobre 2024

[12] Il 22 febbraio 2024 è entrata in vigore la legge 21 febbraio 2024, n. 14, recante ratifica ed esecuzione del Protocollo bilaterale stipulato tra l'Italia e l'Albania. L'accordo, fortemente voluto dalla maggioranza di governo, ed accolto con un certo favore anche dalla stessa Commissione Europea, prevede che i migranti soccorsi da unità navali italiane in acque internazionali – o comunque al di fuori del territorio italiano e degli altri Stati membri dell'Unione europea – possano essere trasferiti in apposite strutture localizzate in Albania. In particolare, il Protocollo stabilisce l'istituzione di due centri operativi nella parte settentrionale del paese ospitante, distanti circa venti chilometri l'uno dall'altro. Il primo centro, situato a Shengjin, è destinato alla prima accoglienza. Il secondo, collocato a Gjader, svolge una duplice funzione: vi si effettuano sia le operazioni di identificazione e registrazione, secondo il modello dell'*hotspot*, sia il trattenimento amministrativo dei migranti nei casi in cui sia necessario predisporre il

Protocollo bilaterale[13] tra Italia e Albania[14]. Da tale esame era emerso come l'ammissione e la permanenza dei richiedenti asilo in territorio albanese risultavano

rimpatrio. Il Protocollo prevede inoltre che le richieste di protezione internazionale siano soggette alla valutazione della Questura di Roma e sottoposte all'esame della competente Commissione territoriale della capitale. Da un punto di vista tecnico-formale, le aree individuate in territorio albanese sono assimilate alle zone di frontiera o di transito previste dall'ordinamento italiano. In modo analogo, le strutture istituite sulla base dell'accordo sono equiparate ai centri disciplinati dall'art. 10-*ter* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286. I ricorsi avverso le misure adottate nei confronti dei migranti resta interamente in capo alle autorità italiane. In particolare, la competenza territoriale è attribuita alla Sezione specializzata in materia di immigrazione di Roma. Per poter garantire l'ipotizzabile aumento dei contenziosi e garantire l'efficienza delle nuove procedure, la legge di ratifica ha previsto un rafforzamento della pianta organica del Tribunale di Roma, con l'assegnazione straordinaria di dieci magistrati ordinari. Sul punto, E. Celoria, A. De Leo, *Il protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza,* 1, 2024; A. Saccucci, *Il protocollo Italia-Albania sulla "dislocazione" extraterritoriale dei migranti*, in *Riv. Dir. intern.* 33, 2024, pp. 635 e ss.; C. Panzera, *Considerazioni sparse intorno al Nuovo Patto UE su migrazioni e asilo*, in Rivista AIC, n. 4, 2024; A. Spagnolo, *Sull'illegittimità del Protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SIDIBlog*, 9 novembre 2023; E. Testi, *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in *Questione giustizia,* 28 novembre 2023, p. 7; L. Masera, *Il disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità*, in *Sistema penale,* 28 dicembre 2023; C. Siccardi, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale,* n. 2, 2024.

[13] Il Protocollo è stato oggetto di numerosi interventi critici da parte della dottrina. Interessanti sono le conclusioni di Montaldo, laddove si sottolinea come '*[u]nder the current framework, however, Article 43 of the Procedures Directive states that the border procedure may take place following an application made at an external border crossing point or in a transit zone, following apprehension in connection with an unauthorized crossing of the external border, following disembarkation in the territory of a Member State after a search and rescue operation. None of these situations seem to fit the case of the migrants subject to the Italy-Albania scheme in full. Moreover, its application in practice depends on unforeseeable circumstances, such as the unavailability of places in other facilities on Italian territory, or on the discretionary and unchecked decision of the Italian authorities to transfer migrants intercepted or rescued in international waters to Albania. In sum, the Italy-Albania Protocol deprives the use of the border procedure of any real link with the text, scope and objective of the Procedures Directive. In this respect, it is important to note that the Court of Justice has already and consistently clarified that other provisions of the same Directive, which limit the discretionary implementing measures to a set of predetermined and exhaustive situations, have direct effect.Although the Court has not yet had occasion to rule on Article 31(8), this provision is similar in nature to those that have been declared directly effective and could therefore be invoked to challenge the overextension of the border procedure*'. S. Montaldo, *Not in my Backyard! Outsourcing Eu asylum procedures to third countries: a challenge for the common European asylum system*, in *Common Market Law Review*, vol. 62, n. 2, 2025, 364. Si consiglia altresì la lettura de *Il Forum - Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge "Paesi sicuri"*, in *Gruppo di Pisa*, 31 dicembre 2024, in cui diversi autori discutono sulle criticità del protocollo e della questione "paesi sicuri". Il testo è disponibile online: https://gruppodipisa.it/8-rivista/734-il-forum-il-protocollo-italia-albania-e-il-decreto-legge-paesi-sicuri (ultima consultazione il 10/08/2025).

[14] Merita di essere ricordato che la Corte costituzionale di Tirana è stata adita (ai sensi dell'art. 131, lett. *b*, della Costituzione albanese) in via preventiva, per valutare la legittimità costituzionale del Protocollo bilaterale tra Italia e Albania. Il ricorso, presentato il 6 dicembre 2023 da trenta deputati dell'opposizione, era stato promosso anteriormente alla ratifica parlamentare del trattato, prevista in via d'urgenza per il 14 dicembre. I ricorrenti contestavano la violazione del procedimento costituzionalmente previsto per la stipula degli accordi, sostenendo che il Protocollo rientrasse tra le

ammissibili esclusivamente per lo svolgimento delle procedure di frontiera o di rimpatrio, come stabilito sia dalla normativa interna che da quella sovranazionale. In subordine, il Tribunale aveva escluso la possibilità di applicare la lettera *b*) del secondo comma dell'art. 28-*bis*, che riguarda i casi di elusione dei controlli alle frontiere, osservando che le modalità di accesso dei migranti nelle zone albanesi, come previste dal Protocollo, non ricadevano in tale fattispecie[15]. In relazione invece alla lett. b-*bis* dello stesso comma, che si riferisce alla provenienza da un cosiddetto "paese di origine sicuro", il giudice aveva richiamato la sentenza della CGUE del 4 ottobre 2024, che, secondo il giudice romano, aveva avuto il merito di chiarire il significato dell'art. 37 della "*direttiva procedure*", statuendo l'impossibilità di qualificare un paese come sicuro, laddove questo non lo fosse nella sua interezza[16].

Quindi, proprio alla luce della giurisprudenza europea in materia di protezione internazionale, il Tribunale di Roma aveva affermato che non fosse sufficiente un'analisi su base geografica (escludendo, ad esempio, singole regioni instabili), ma che occorresse altresì considerare l'esistenza di rischi specifici per determinate categorie di persone. Da questa premessa logica, il giudice capitolino aveva concluso che un paese non potesse essere considerato "sicuro", qualora alcuni gruppi fossero esposti a forme di persecuzione o ad altri pericoli per l'incolumità personale. In altre parole, il giudice di merito non si è limitato esclusivamente ad indagare se le circostanze del caso rendessero quello specifico cittadino egiziano "individualmente a rischio", ma ha concentrato l'attenzione sulla c.d. *scheda-paese* allegata al decreto interministeriale del 7 maggio 2024, in cui l'Egitto veniva definito "sicuro", fatta eccezione per alcune categorie (es. oppositori politici o dissidenti).

Coerentemente, il tribunale ha quindi rilevato d'ufficio l'illegittimità della designazione dello stato di provenienza come "sicuro", anche in assenza di eccezioni sollevate dalle parti, in quanto tale qualificazione incideva in maniera essenziale sull'intero *iter* della domanda di protezione internazionale. Perciò, venuti meno i presupposti per una legittima attuazione della procedura accelerata, ossia in assenza delle condizioni minime per la sua adozione, anche il trattenimento risultava privo di fondamento[17]. Il Tribunale aveva dunque disposto la mancata convalida del trattenimento e, parallelamente, non essendovi più alcun motivo che giustificasse la

---

materie di cui all'art. 121, co. 1, lett. a) e b) Cost., ossia richiedesse l'autorizzazione preventiva del Presidente della Repubblica, trattandosi di questioni incidenti su aspetti territoriali e diritti fondamentali. Era stata inoltre richiesta la sospensione della procedura di ratifica. Con decisione resa il 29 gennaio 2024, la Corte albanese ha invece ritenuto del tutto legittima la procedura che ha portato alla formazione del Protocollo, autorizzando, quindi, la prosecuzione del procedimento di ratifica. Sul punto, A. Fusco, "*Aiutiamoli a casa d'altri": note critiche sul Protocollo italo-albanese per la collaborazione rafforzata in materia migratoria*, in *Quad. Cost.*, 2024, n. 1, pp. 166 ss.

[15] Trib. Roma, sez. XVIII civ., (*Diritti della persona e immigrazione*), R.G. 42251/2024, del 18 ottobre 2024.

[16] *Ibid*, para. 7.

[17] *Ibid*, para. 7.

permanenza del richiedente nelle strutture al di là dei confini nazionali, ha riconosciuto al cittadino egiziano il diritto a rientrare sul territorio italiano e a riacquisire lo *status libertatis*.

Questa decisione ha scatenato una forte opposizione da parte del governo Meloni, che si è trovato a dover difendere non solo la propria definizione di "paesi di origine sicuri" (ossia la lettura che il governo aveva dato della sentenza C-406/22)), ma anche, e in modo più significativo, la decisione di utilizzare le strutture albanesi per gestire i flussi migratori. In risposta, il Consiglio dei ministri, ritenendo necessario un intervento legislativo di livello primario per correggere la precedente normativa, ha approvato il decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158 (c.d. "*decreto paesi sicuri*"[18]). Con l'art. 1 è stato introdotto un nuovo elenco di paesi ritenuti integralmente "sicuri", con l'obiettivo dichiarato di rendere la normativa italiana coerente con le indicazioni fornite dalla CGUE.

L'intento – più volte espresso dal ministero dell'interno – era quello di trasferire la lista dei paesi di origine considerati sicuri da un atto di natura regolamentare (decreto interministeriale) a una fonte di rango legislativo, eliminando al contempo ogni riferimento a possibili eccezioni, sia territoriali che soggettive. Con questa operazione di "cambio fonte" si era quindi cercato di limitare il margine di discrezionalità del giudice di merito[19] che – secondo quanto previsto dall'esecutivo – a quel punto non avrebbe più potuto sindacare sulla normativa vigente (disapplicandola), in quanto non più contenuta in un atto di natura amministrativa[20].

---

[18] I paesi inseriti all'art. 1 del d.l. 158/2024 sono: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia

[19] Sotto questo profilo, è utile la lettura della relazione n. 60 dell'Ufficio del Massimario della Cassazione, intitolata *Trattenimento del cittadino straniero*, del 17 giugno 2025. Si tratta di un'analisi delle novità introdotte dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, convertito nella legge 23 maggio 2025, n. 75, che modifica la disciplina in materia di trattenimento e trasferimento dei migranti, in particolare a seguito del Protocollo Italia-Albania. Il testo esamina in modo critico i profili costituzionali, internazionali ed europei del sistema di asilo extraterritoriale e solleva molteplici dubbi per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali, relativi al trattenimento nei centri albanesi dei soggetti richiedenti protezione internazionale.

[20] C. Cudia, *Osservazioni sul decreto-legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale*, in *Federalismi.it*, n. 27, 2024, pp. 48 ss. L'autrice pone correttamente in evidenza una questione rilevante, riguardante la prassi di recepire, tramite atto legislativo, il contenuto di un decreto ministeriale. Tale operazione solleva infatti perplessità in merito alla legittimità del decreto-legge, alla luce, da un lato, delle restrizioni che gravano sulle cosiddette *leggi-provvedimento* e, dall'altro, del principio della separazione dei poteri tra legislativo ed esecutivo. Le leggi-provvedimento costituiscono una particolare categoria di atti legislativi che, pur rivestendo la forma della legge e possedendone la forza, si caratterizzano per una funzione tipicamente amministrativa, mirando a disciplinare casi specifici o destinatari determinati. Esse si pongono in deroga al principio generale secondo cui la legge deve avere carattere generale e astratto, demandando all'amministrazione l'attuazione concreta delle disposizioni. La legittimazione di tali leggi si rinviene nella necessità di fronteggiare situazioni eccezionali, che richiedono interventi normativi tempestivi. La dottrina giuridica

In aggiunta, per evitare che la mancata convalida del trattenimento di un richiedente asilo ospitato in Albania portasse – automaticamente – al rientro in Italia, è intervenuto, in un momento successivo, anche il decreto-legge n. 37, che, all'art. 1, comma 2-*bis*, così come novellato in sede di conversione, prevede oggi la possibilità di disporre un ulteriore provvedimento di trattenimento, successivo rispetto alla mancata convalida iniziale, laddove sussistano elementi concreti per ritenere che la domanda di protezione internazionale sia stata proposta esclusivamente per ostacolare o ritardare il respingimento. Va da sé che vengono decisamente ampliati i margini per bloccare un richiedente asilo in Albania, ossia al giudizio di non convalida del trattenimento non necessariamente fa seguito la riacquisizione dello *status libertatis*.

Per quanto riguarda questo specifico aspetto, giova ricordare come i giudici del Lussemburgo abbiano già da tempo riconosciuto il diritto della persona trattenuta di verificare la sussistenza dei presupposti di legittimità del trattenimento[21]. In base alla normativa europea, il trattenimento del cittadino di un paese terzo non può essere disposto se risulti praticabile un'alternativa meno restrittiva. Inoltre, qualora i presupposti che ne giustificano la privazione della libertà vengano meno o non siano più soddisfatti, la persona interessata deve (non può) essere immediatamente rimessa in libertà, come espressamente previsto, tra gli altri, dall'art. 15, par. 2, quarto comma, e par. 4 della direttiva 2008/115, nonché dall'art. 9, par. 3, secondo comma, della direttiva 2013/33[22].

---

e la giurisprudenza costituzionale si sono diffusamente confrontate su questo tema. In particolare, la Corte costituzionale ha chiarito che, pur non essendo di per sé incompatibili con l'ordinamento, le leggi-provvedimento devono essere oggetto di un controllo particolarmente stringente di compatibilità costituzionale. Tale scrutinio ha la funzione di accertare l'effettiva esigenza normativa che ne giustifica l'adozione, nonché il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Con la sentenza n. 186, del 24 aprile 2022, il Giudice delle leggi ha evidenziato come: '*Le disposizioni legislative configurabili quali "legge-provvedimento" non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa. La loro legittimità costituzionale deve quindi essere valutata in relazione al loro specifico contenuto e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione. Lo scrutinio deve essere, d'altro canto, tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentale della disposizione. Il sindacato di legittimità costituzionale non si arresta infatti alla valutazione del proposito del legislatore, cioè alla verifica di una "ragion sufficiente", che basti a giustificare la scelta di intervenire con legge-provvedimento, ma si estende al giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e al giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell'ottenimento di quello scopo. Il primo è teso a verificare la conformità del mezzo al fine, mentre il secondo è vòlto a saggiare la ragionevole proporzione tra lo strumento prescelto e le esigenze da soddisfare, in vista del minor sacrificio possibile di altri principi o valori costituzionalmente protetti*" (sentenza n. 186/2022, Massima n. 45048).

[21] Ci si riferisce all'art. 15, paragrafi 1 e 2 (secondo comma), nonché nei paragrafi 4, 5 e 6 della direttiva 2008/115; agli artt. 8, paragrafi 2 e 3, e 9, paragrafi 1, 2 e 4 della direttiva 2013/33; e infine all'art. 28, paragrafi 2, 3 e 4 del regolamento n. 604/2013.

[22] In questo senso, Corte giust., cause riunite C-704/20 e C-39/21, 8 novembre 2022. Come ha sottolineato il Giudice del Lussemburgo '[…]*il cittadino di un paese terzo interessato non può,* […] *essere trattenuto qualora una misura meno coercitiva possa essere efficacemente applicata. Laddove appaia che i presupposti di legittimità del trattenimento* […] *non siano stati o non siano più soddisfatti, l'interessato deve, come del resto espressamente*

3. La reazione dei giudici al "cambio di fonte"

A pochissimi giorni dall'entrata in vigore del nuovo d.l. "*paesi sicuri*", il Tribunale di Bologna[23] si è dovuto pronunciare su un ricorso relativo al rigetto, da parte della Commissione territoriale competente, della domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino del Bangladesh. Il rigetto era motivato dalla presunta manifesta infondatezza dell'istanza, ai sensi dell'art. 28-*ter* del d.lgs. 25/2008, in quanto il paese di provenienza risultava incluso nell'elenco dei "paesi di origine sicuri" istituito dal decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158. Il giudice bolognese, dubitando della compatibilità di tale qualificazione con il diritto dell'Unione europea, ha attivato un rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE – anch'esso, come il Tribunale di Roma per l'ordinanza che ha portato alla decisione in *Alace* – con la richiesta di un intervento urgente da parte della Corte del Lussemburgo. Nel motivare il rinvio, il Tribunale ha sottolineato come il sistema europeo di protezione internazionale sia volto, in via prioritaria, a garantire tutela effettiva a coloro che appartengono a minoranze esposte a rischio di persecuzioni o gravi violazioni[24]. In tale ottica, ha richiamato la giurisprudenza di altri ordinamenti europei, in particolare decisioni adottate da autorità giudiziarie francesi e britanniche[25], che hanno disapplicato norme interne di

---

indicato dal legislatore dell'Unione all'articolo 15, paragrafo 2, quarto comma, e paragrafo 4, della direttiva 2008/115, nonché all'articolo 9, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2013/33, essere liberato immediatamente.' (para. 78-79).

[23] Trib. Bologna, (*Sezione Specializzata in materia di immigrazione e protezione internazionale*), R.G. 14572/2024, del 25 ottobre 2024.

[24] *Ibidem*, p. 12.

[25] Il Tribunale ha esplicitamente richiamato le sentenze: *Conseil d'État*, 2ème - 7ème chambres réunies, 437141, del 2 luglio 2021; R (on the application of Jamar Brown (Jamaica)) (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department (Appellant) [2015] *UKSC* 8, del 4 marzo 2015. Nel caso francese, ai giudici era stato chiesto di verificare se il Senegal ed il Ghana fossero o meno un paesi sicuri, e la risposta è stata '[…]*l'existence de dispositions législatives pénalisant les relations homosexuelles au Sénégal et au Ghana et de la persistance de comportements, encouragés, favorisés ou simplement tolérés par les autorités de ces pays, conduisant à ce que des personnes puissent effectivement craindre d'y être exposées à de tels risques, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ne pouvait, sans commettre d'erreur d'appréciation, tenir ces Etats pour des pays d'origine sûrs dans l'examen des demandes présentées par leurs ressortissants*' (Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 437141, del 2 luglio 2021, para. 12). Nel caso inglese, la UKSC, dovendo decidere su una richiesta d'asilo proveniente da un cittadino giamaicano, ha chiarito come la designazione di un paese come sicuro '*is a legitimate aim, especially given the notorious delays which attend the processing of the very large number of immigration and removal cases in which asylum or human rights claims are made. It is in the interests of the public at large but also of meritorious asylum or human rights claimants that the latter's good claims should not be delayed by large numbers of clearly unfounded ones. In the present case, however, the risk attaches to all who are homosexual, lesbian, bisexual or transsexual. […] the risk applies to "an entire section of the community, defined by sexual orientation and substantial in numbers". […] It follows that […] the Secretary of State's appeal ought to be dismissed*'. R (on the application of Jamar Brown (Jamaica)) (Respondent) *v.* Secretary of State for the Home Department (Appellant) [2015] UKSC 8, del 4 marzo 2015.

classificazione di "paese sicuro" in presenza di prove sistematiche di violazioni dei diritti fondamentali nei confronti, ad esempio, di persone lgbtq+.

Il giudice del rinvio ha quindi contestato l'idea che uno stato terzo possa essere qualificato come "sicuro" in via generale e astratta, qualora al suo interno persistano gravi rischi per gruppi sociali ben determinati[26]. Di qui il primo quesito rivolto alla Corte di Giustizia volto a chiarire se la designazione di un paese come "sicuro" debba necessariamente essere subordinata all'assenza di persecuzioni o gravi pericoli, anche se circoscritti a categorie determinate, come definito nell'Allegato I della direttiva 2013/32.

Parallelamente, lo stesso giudice ha sollevato un secondo quesito, anch'esso poi affrontato nella sentenza *Alace*: i giudici di bologna si sono chiesti se l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare norme interne in contrasto con la direttiva 2013/32 valga anche nel caso in cui l'atto che designa un paese come "sicuro" abbia rango primario, come avviene per una legge ordinaria o un decreto-legge. Il rinvio disposto dal Tribunale di Bologna, al pari di quelli presentati da altri giudici italiani, è tuttora pendente dinanzi alla Corte di giustizia; tuttavia, alla luce della pronuncia nel caso *Alace*, appare evidente che siano venute meno le ragioni del rinvio, avendo la Corte risposto integralmente alle questioni sollevate dal Tribunale di Roma, le quali hanno ricompreso anche quelle formulate dal giudice bolognese.

A soli nove giorni dall'ordinanza di rinvio bolognese, il Tribunale di Catania ha invece ritenuto di poter disapplicare la normativa nazionale, in ragione del primato del diritto dell'Unione. Nel caso di specie, il giudice catanese non ha convalidato il trattenimento di un richiedente asilo di nazionalità egiziana, affermando, senza esitazioni, che anche una norma di rango primario possa essere disapplicata in caso di contrasto con le disposizioni dell'ordinamento unionale[27].

Inizialmente, il giudice siciliano ha esaminato i presupposti applicativi della procedura accelerata di frontiera di cui all'art. 28-*bis*, comma 2, lett. b-*bis*, d.lgs. 25/2008, con specifico riferimento alla qualificazione di un paese come "sicuro", e sulla scorta della sentenza della CGUE C-406/22, ha ribadito che gravava sul giudice nazionale l'obbligo di verificare, in concreto, la compatibilità della designazione statale con i criteri stabiliti dal diritto dell'Unione.

---

[26] In maniera molto netta, il Tribunale ha evidenziato come '[…] *paradossalmente,* [anche] *la Germania sotto il regime nazista era un* [fosse] *estremamente sicuro per la stragrande maggioranza della popolazione tedesca: fatti salvi gli ebrei, gli omosessuali, gli oppositori politici, le persone di etnia rom ed altri gruppi minoritari, oltre 60 milioni di tedeschi vantavano una condizione di sicurezza invidiabile. Lo stesso* [poteva] *dirsi dell'Italia sotto il regime fascista. Se si dovesse ritenere sicuro un paese quando la sicurezza è garantita alla generalità della popolazione, la nozione giuridica di Paese di origine sicuro si potrebbe applicare a pressoché tutti i paesi del mondo, e sarebbe, dunque, una nozione priva di qualsiasi consistenza giuridica.*' (p. 20 dell'ordinanza di rinvio).

[27] A strettissimo giro, così ha fatto anche il Tribunale palermitano, (*Sezione Specializzata in materia di immigrazione e protezione internazionale*), R.G. 21/2025, del 2 gennaio 2025, e R.G. 60/2025, del 4 gennaio 2025.

A sostegno di questo assunto, il Tribunale ha richiamato la Corte dell'UE secondo la quale il giudice investito di un ricorso contro il rigetto della domanda di protezione deve, anche d'ufficio[28], accertare se la qualificazione dello stato di provenienza come "sicuro" rispetti i criteri sostanziali contenuti nell'allegato I della direttiva 2013/32, indipendentemente dal fatto che il ricorrente abbia sollevato espressamente tale questione.

Il giudice ha quindi sottolineato come l'attuazione della procedura accelerata – che può essere superata soltanto tramite la dimostrazione di gravi rischi individuali – vada ad incidere pesantemente sui diritti fondamentali del richiedente. In particolare, secondo il giudice catanese non si poteva non rilevare come l'effetto immediato che tale procedura può comportare è il rimpatrio del richiedente, anche prima della decisione sul ricorso, aggravato dalla possibile privazione della libertà personale nelle more dell'intero procedimento.

Quindi, tenendo conto delle informazioni raccolte nelle *Country of Origin Information* (COI) del MAECI, rimaste invariate nonostante l'adozione del d.l. "*paesi sicuri*", il Tribunale ha rilevato che l'Egitto presentasse situazioni di rischio significativo per alcune categorie di persone – in particolare oppositori politici, attivisti, difensori dei diritti umani e soggetti potenzialmente perseguiti ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. e), d.lgs. 251/2007 – e, pertanto, ha ritenuto non convalidabile il trattenimento del cittadino egiziano. La decisione catanese ha quindi riaffermato la supremazia del diritto europeo in materia, ritenendo che – considerata la chiarezza della decisione della Corte resa nel caso C-406/22 – fosse del tutto superfluo un nuovo rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE.

Allo stesso modo, non ha ritenuto di dover sollevare alcuna questione di legittimità costituzionale. È bene osservare come, su questo specifico aspetto, il Tribunale ha richiamato la recente giurisprudenza costituzionale, secondo cui il principio del primato del diritto dell'Unione deriva dal principio di uguaglianza tra Stati membri (art. 4 TFUE) e preclude l'opponibilità di norme interne unilaterali all'ordinamento dell'Unione[29].

---

[28] Corte giust., 4 ottobre, 2024, C-406/22, para 84 ss.

[29] Corte cost., sentenza n.15, del 12 febbraio 2024, *considerato in diritto* 8.3. Sul punto, Ruggeri, *Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali self-executing (a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024)*, in *Consulta Online*, n. 1, 2024; Barbareschi, *"L'ordinato funzionamento delle fonti interne" e il "concorso" degli strumenti di tutela dei diritti. Considerazioni sulla sentenza n. 15 del 2024*, in *Nomos*, n. 2, 2024; Patarini, *Le peculiarità del procedimento antidiscriminatorio ex art. 28, d. lgs. 150 del 2011 e i rapporti fra norme interne e norme dell'Unione Europea. Nota a Corte cost. sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio Cost.*, n. 5, 2024.

4.Il caso Alace

Dopo aver esaminato il contesto giurisprudenziale (interno) che ha portato all'ordinanza di rinvio pregiudiziale del caso *Alace*, è giunto il momento di entrare nel merito delle questioni sollevate dal giudice romano. Il Tribunale di Roma ha proposto un rinvio *ex* art 267 TUE[30] trovandosi di fronte – nuovamente – a richiedenti asilo provenienti da un paese, il Bangladesh, identificato dall'esecutivo come "paese di origine sicuro". Segnatamente, i due cittadini bengalesi erano stati soccorsi in mare dalle autorità italiane e poi trasferiti in Albania presso il cpr situato a Gjadër, come previsto dal Protocollo italo-albanese per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria. Da tale struttura, i due individui avevano presentato – ciascuno individualmente – una domanda di protezione internazionale alle autorità italiane. Tuttavia, la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma aveva rigettato ambedue le istanze, disponendo il trattenimento, dando quindi il via alla procedura accelerata di frontiera, considerato che il Bangladesh era inserito tra i "paesi sicuri" e dunque non sussistevano i presupposti per un esame più accurato della domanda di protezione.

Tuttavia, il provvedimento di trattenimento non è stato convalidato, ed i richiedenti bengalesi una volta riaccompagnati in Italia, hanno, entrambi, proposto ricorso di fronte al Tribunale di Roma contestando il rifiuto di concedere la protezione internazionale.

Come osservato dal giudice del rinvio, dalla decisione della Commissione territoriale di attivare lo speciale regime procedurale "accelerato" derivano implicazioni rilevanti in ordine alla posizione giuridica del richiedente protezione internazionale. Tra gli effetti più significativi ci sono: (*i*) la particolare speditezza del procedimento, che incide sull'effettività nell'esercizio del diritto di difesa; (*ii*) la possibilità di dichiarare in via preliminare la manifesta infondatezza della domanda e quindi procedere con celerità al respingimento; (*iii*) la facoltà di disporre il trattenimento del richiedente in strutture appositamente individuate presso i valichi di frontiera o nelle zone di transito, incluse quelle ubicate nel territorio albanese, qualificate dalla normativa nazionale come zone di frontiera[31].

[30] Non va dimenticato che i ricorsi presentati da giudici italiani su questioni analoghe sono stati davvero molti. A titolo di esempio: Tribunale di Firenze, rinvii del 4 giugno 2024, cause C-388/24 (*Oguta*) e C-389/24 (*Daloa*); Tribunale di Bologna, rinvio del 29 ottobre 2024, causa C-750/24 (*Ortera*); Tribunale di Palermo, rinvii del 6 novembre 2024, cause C-763/24 (*Mibone*) e C-764/24 (*Capurteli*); Tribunale di Roma, rinvii del 13 novembre, cause C-780/24 – C-786/24. Presumibilmente, con la decisione resa in *Alace*, gli altri giudici remittenti riterranno le loro questioni già evase.

[31] Trib. di Roma, XVIII Sezione Civile (*Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione*), n. 44346/2024, del 2 novembre 2024. Alle medesime conclusioni è giunto, sempre il Tribunale capitolino, con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 46690/2024 del 11 novembre 2024.

Proprio per questa ragione, il Tribunale romano ha chiesto un intervento urgente[32] *ex* art.t. 23 *bis* dello Statuto della CGUE e 107 e ss. del Regolamento di procedura, al fine di poter valutare velocemente le questioni pregiudiziali relative alla corretta applicazione della *direttiva procedure*. La CGUE non ha ritenuto di applicare il procedimento pregiudiziale d'urgenza (art. 107, reg. proc.), ma ha preferito il procedimento accelerato disciplinato all'art. 105, para 1[33], accettando altresì, ai sensi dell'art. 16, c. 3 dello Statuto della CGUE[34] che la causa fosse discussa dalla Grande Sezione, come richiesto dal Governo italiano.

Ma quali dubbi si è posto il giudice che ha sollevato la questione di fronte alla Corte del Lussemburgo?

In via preliminare, il giudice capitolino ha rilevato che, sino all'adozione del decreto-legge n. 158 del 2024, il meccanismo di designazione di un paese terzo come "paese di origine sicuro" si articolava in due fasi distinte: *a*) il legislatore definiva, mediante legge ordinaria, il quadro normativo di riferimento per questo tipo di classificazione; *b*) spettava quindi all'amministrazione procedere, con decreto interministeriale, all'individuazione concreta dei paesi qualificabili come sicuri, sulla base di apposite schede informative. Al giudice nazionale era riconosciuta la possibilità di verificare la compatibilità di tali atti amministrativi con i criteri previsti dalla normativa di rango primario, la quale, peraltro, prevedeva che la compilazione delle

[32] Il giudice del rinvio ha evidenziato come nelle more della decisione del Tribunale adito, il ricorrente, in linea di principio, non dovrebbe essere allontanato dal territorio dello Stato. Tuttavia, non sussistono garanzie effettive che tale permanenza sia effettivamente tutelata, atteso che, pur rimanendo in Italia, egli si troverà privo di un titolo valido di soggiorno, configurandosi pertanto una condizione giuridica di irregolarità. Tale status lo espone all'adozione di provvedimenti di espulsione e, conseguentemente, a misure limitative della libertà personale, quali il trattenimento, anche reiterate, ogniqualvolta venga sottoposto a controlli di polizia. Tale condizione determina, di per sé, una lesione grave dei diritti fondamentali del soggetto interessato – in particolare del diritto alla libertà personale – indipendentemente dalla successiva convalida, o meno, dei provvedimenti adottati. Trib. Roma, n. 44346/2024, del 2 novembre 2024, punto 5.

[33] In questo caso, su domanda del giudice del rinvio o, in via eccezionale, d'ufficio, quando la natura della causa richiede un suo rapido trattamento, il presidente della Corte, sentiti il giudice relatore e l'avvocato generale, può decidere di sottoporre un rinvio pregiudiziale a procedimento accelerato, in deroga alle disposizioni del regolamento di procedura.

[34] La Grande Sezione è composta da quindici giudici ed è presieduta dal Presidente della Corte. Ne fanno parte, oltre al Presidente e al Vicepresidente della Corte (secondo le modalità previste dal regolamento di procedura), tre presidenti delle sezioni da cinque giudici e ulteriori giudici designati. La Corte si riunisce in Grande Sezione nei casi in cui ciò sia richiesto da uno Stato membro o da un'istituzione dell'Unione parte del procedimento. La composizione in seduta plenaria è invece prevista nei casi disciplinati dagli articoli 228, para. 2; 245, para. 2; 247; e 286, para. 6, del TFUE. Inoltre, qualora una causa pendente presenti, a giudizio della Corte, un'importanza eccezionale, quest'ultima, previo parere dell'Avvocato generale, può disporre il rinvio alla seduta plenaria.

schede per ogni singolo paese fossero corredate dalle fonti informative[35] – rese disponibili al giudice di merito – che ne avevano permesso la definizione.

Su questo specifico punto, il giudice del rinvio ha sollevato la seconda e la terza questione pregiudiziale, ponendo ulteriori due distinti quesiti: (i) se gli articoli 36, 37 e 38 della direttiva 2013/32, interpretati in combinato disposto con i *considerando* n. 42, 46 e 48 della medesima direttiva e alla luce dell'articolo 47 della CDFUE nonché degli articoli 6 e 13 della CEDU, impedisca al legislatore nazionale di procedere alla designazione di uno Stato terzo quale "paese di origine sicuro" senza al contempo garantire la piena accessibilità e verificabilità delle fonti informative su cui tale designazione si fonda[36]; (ii) se, in assenza di informazioni fornite dal legislatore, nell'ambito di una procedura accelerata di frontiera, applicabile ai richiedenti asilo provenienti da un paese designato come di origine "sicuro", il giudice nazionale investito del ricorso possa, in modo indipendente ed autonomo, accedere a informazioni pertinenti sulla situazione del paese d'origine.

Nel rispondere a queste prime tre questioni pregiudiziali, la CGUE ha inizialmente spiegato come gli articoli 36, 37 e 46, par. 3, della direttiva 2013/32, letti alla luce dell'art. 47 della CDFUE, non ostino alla designazione con fonte di rango primario di paesi terzi come "paesi di origine sicuri", purché tale designazione sia soggetta ad un controllo giurisdizionale effettivo. Nello specifico, l'art. 46, para. 3, della direttiva, richiede che gli stati membri garantiscano un esame completo ed *ex nunc*[37]

[35] Il Regolamento UE 2024/1348 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione europea, e che entrerà in vigore nel 2026, prevede all'art. 61 che un paese terzo possa essere qualificato come "paese di origine sicuro" esclusivamente qualora risulti, alla luce della sua situazione giuridica, dell'effettiva applicazione del diritto in un contesto istituzionale democratico e del quadro politico generale, che non vi siano forme di persecuzione riconducibili alla definizione contenuta nell'articolo 9 del regolamento (UE) 2024/1347, ossia non vi sia il rischio concreto del verificarsi di danni gravi secondo quanto previsto dall'articolo 15 dello stesso regolamento. Ma, ancora più rilevante, anche la nuova normativa unionale prevede che nella determinazione dello status di "paese di origine sicuro" la valutazione debba risultare da un esame condotto sulla base di fonti attendibili e accessibili, fornite da soggetti istituzionali e internazionali qualificati, quali gli Stati membri, l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, il Servizio europeo per l'azione esterna, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, nonché altre organizzazioni internazionali competenti.

[36] Il Trib. di Roma, infatti, ha notato come con l'entrata in vigore delle nuove norme, la disciplina risulti ad oggi profondamente modificata: non solo l'elenco dei "paesi di origine sicuri" è stato traslato da una fonte secondaria ad una norma di rango primario, utilizzando la decretazione d'urgenza (art. 2-bis, comma 1, del d.lgs. n. 25/2008, ma anche le informazioni che hanno portato alla designazione dei "paesi sicuri" non sono più accessibili. In tale contesto, il giudice del rinvio ha sollevato dubbi circa la compatibilità di tale passaggio con la direttiva 2013/32/UE, perché, a suo avviso, sarebbe oggi venuta meno la possibilità di esperire un effettivo controllo giurisdizionale sulla designazione dei "paesi sicuri", come previsto dalla direttiva stessa. In altre parole, secondo il giudice remittente, stante il "cambio di fonte", l'unica possibilità che residuerebbe al giudice di merito sarebbe quella del ricorso in via incidentale alla Corte costituzionale.

[37] CGUE, *Alace*, para 66. Qui i giudici del Lussemburgo richiamano espressamente la sentenza C-406/22 del 4 ottobre 2024, da cui hanno avuto origine tutti i ricorsi successivi.

delle decisioni che negano la protezione internazionale ai richiedenti asilo, incluse quelle fondate sulla presunzione di sicurezza del paese di origine. Secondo i giudici lussemburghesi, tale controllo deve estendersi alla verifica del rispetto dei criteri sostanziali di sicurezza previsti nell'allegato I[38] della direttiva[39]. Fatta questa premessa iniziale, sebbene la direttiva 2013/32 non imponga una forma specifica per la designazione, né individui l'autorità competente[40], gli stati restano soggetti agli obblighi di effettività e certezza del diritto, inclusa la possibilità per il giudice nazionale di disapplicare norme interne eventualmente contrastanti con normativa sovranazionale, anche se di rango primario[41]. Quindi, secondo la CGUE, la scelta dello strumento legislativo con cui recepire il diritto dell'UE non pregiudica in alcun modo la possibilità, per il giudice comune, di sindacare la legittimità della designazione, sulla base di informazioni che gli consentano un apprezzamento diverso rispetto alla reale sicurezza del paese designato come "sicuro". Queste informazioni, secondo la Corte europea devono (non possono) essere rese disponibili dall'autorità preposta alla designazione dei paesi sicuri[42]. La CGUE su questo specifico punto è stata molto netta:

'*lo Stato membro, che designa un paese terzo come paese di origine sicuro, deve garantire un accesso sufficiente e adeguato alle fonti di informazione di cui all'articolo 37, paragrafo 3, di tale direttiva, sulle quali si fonda tale designazione, accesso il quale deve, da un lato, consentire al richiedente protezione internazionale interessato, originario di tale paese terzo, di difendere i suoi diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il*

[38] L'Allegato I della direttiva 2013/32 così dispone: '*Un paese è considerato paese di origine sicuro se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Per effettuare tale valutazione si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui viene offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante: a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese ed il modo in cui sono applicate; b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e/o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e/o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, di detta Convenzione europea; c) il rispetto del principio di "non-refoulement" conformemente alla convenzione di Ginevra; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà.*'

[39] CGUE, *Alace*, para 63.

[40] *Ibidem*, para 61.

[41] *Ibidem*, para 63.

[42] La Corte spiega come il diritto unionale imponga l'accessibilità alle fonti informative utilizzate per la designazione di un "paese di origine sicuro", tanto al richiedente protezione internazionale quanto al giudice nazionale. Ai sensi degli articoli 10, 12 e 46 della direttiva 2013/32, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta ed in armonia con la CEDU, il richiedente deve poter conoscere le ragioni del respingimento della sua domanda di protezione, specialmente se fondata sulla presunzione di sicurezza del paese di provenienza. Quindi, il giudice, non solo deve poter accedere alle fonti ufficiali utilizzate dallo Stato, ma ha anche la possibilità di acquisire ulteriori informazioni da fonti affidabili, pubbliche o prodotte in giudizio, nel rispetto del principio del contraddittorio.

giudice competente e, dall'altro, consentire a quest'ultimo di esercitare il proprio sindacato su una decisione concernente la domanda di protezione internazionale'.[43]

In aggiunta, nell'ambito dell'esercizio della giurisdizione:

'*il giudice nazionale investito di un ricorso avverso una decisione, relativa a una domanda di protezione internazionale esaminata nell'ambito del regime speciale di esame applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da paesi terzi designati come paesi di origine sicuri, può, qualora verifichi, anche solo in via incidentale, se tale designazione rispetti le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I a detta direttiva, tener conto delle informazioni da esso stesso raccolte a condizione, da un lato, di accertarsi dell'affidabilità di tali informazioni e, dall'altro, di garantire alle parti in causa il rispetto del principio del contraddittorio*.'[44]

Per quanto attiene alla quarta questione pregiudiziale – forse quella più delicata se si considerano le posizioni espresse da molti paesi nell'Unione – il giudice romano ha chiesto alla CGUE di chiarire se il diritto dell'Unione attualmente vigente – costituisca un ostacolo alla designazione di un paese terzo come di origine "sicuro" qualora, pur in presenza di una situazione generalmente stabile, esistano categorie di persone per le quali non siano rispettate le condizioni sostanziali previste dall'allegato I della direttiva. In questo specifico contesto, il giudice remittente ha evidenziato come, la presunzione di sicurezza perderebbe carattere generale e risulterebbe incompatibile con quanto già stabilito nella precedente sentenza C-406/22 del 4 ottobre 2024.

Nel rispondere, i giudici del Lussemburgo hanno sottolineato come l'art. 37 della direttiva 2013/32, letto in combinato disposto con l'allegato I, debba necessariamente essere interpretato nel senso che esso impedisce agli stati membri di procedere alla designazione di un paese come "sicuro" se anche solo per alcune categorie di persone le condizioni sostanziali di sicurezza non risultano soddisfatte[45]. In questo scenario, la Corte ha ribadito l'importanza di non sminuire il tenore letterale della norma: l'art. 37 parla, infatti, in termini generali di "paesi" e "paesi terzi", senza alcuna indicazione che possa indurre a pensare ad una designazione limitata ad alcune parti della popolazione. Anzi, ad avviso della CGUE, non si rinviene nel testo alcuna apertura a una designazione "parziale"[46]. Peraltro, proprio la direttiva 2013/32 aveva abrogato la precedente normativa unionale che consentiva di designare un paese come "sicuro", anche se con alcune eccezioni territoriali (direttiva 2005/85/CE, art. 30, para 3).

Volendo ribadire con fermezza questa specifica questione, la CGUE ha enfatizzato come, nel contesto della direttiva, l'allegato I confermi che la valutazione deve sempre riferirsi all'intera popolazione del paese terzo interessato, richiedendo l'assenza "costante" e "generalizzata" di persecuzioni, torture o trattamenti disumani. A riprova di questo assunto, la Corte analizza le versioni linguistiche dell'allegato I, notando che tutte convergono su un'idea di *continuità* e *stabilità* della protezione, senza

[43] *Ibidem*, para 88.
[44] *Ibidem*.
[45] *Ibidem*, para 90.
[46] *Ibidem*, para 92.

distinzione tra categorie di persone[47]. Detto altrimenti, secondo i giudici europei, poiché la designazione come "paese di origine sicuro" consente l'applicazione di procedure accelerate, che rappresentano un regime derogatorio, tali eccezioni non possono essere interpretate estensivamente. Accettare la designazione di paesi sicuri anche in presenza di gruppi vulnerabili non protetti, significherebbe allargare indebitamente il campo d'applicazione di una deroga[48].

In relazione poi alle argomentazioni dell'Avvocato generale[49], secondo cui l'attuale normativa andrebbe invece interpretata alla luce del nuovo regolamento 2024/1348, che reintroduce il concetto di "paese di origine sicuro" anche ad esclusione di alcune categorie di soggetti (art. 61, par. 2), la CGUE ha osservato come sarà solo a partire dal 12 giugno 2026, ossia con l'entrata in vigore del nuovo regolamento, che sarà possibile designare "paesi sicuri" utilizzando nuovi criteri. In sostanza, non essendo questa nuova disciplina (già) operativa, non poteva incidere sul rinvio presentato alla Corte, che quindi è restato ancorato alla direttiva 2013/32[50].

5.Qualche considerazione conclusiva

Il presente contributo ha tentato di offrire un'analisi dalla recente pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-758/24, tentando di inquadrarla nel solco già tracciato sia dalla precedente sentenza C-406/22, sia dalla giurisprudenza di merito italiana dell'ultimo anno, analizzando, specificatamente, alcuni significativi

---

[47] *Ibidem*, para 94-96. La Corte qui osserva come a '*tal riguardo, è vero che le versioni linguistiche dell'allegato I alla direttiva 2013/32 divergono. Così, solo la versione in lingua francese di tale allegato utilizza l'avverbio* "uniformément*". Le altre versioni linguistiche di detto allegato, quali le versioni in lingua bulgara (*"за всеки отделен случай*"), spagnola (*"sistemática*"), ceca (*"soustavně*"), danese (*"til stadighed*"), tedesca (*"durchgängig*"), estone (*"järjekindlat*"), greca (*"μόνιμα*"), inglese (*"consistently*"), croata (*"trajno*"), italiana (*"costantemente*"), lettone (*"konsekventi*"), lituana (*"sistemingai*"), ungherese (*"következetesen*"), maltese (*"konsistentement*"), neerlandese (*"duurzame*"), polacca (*"konsekwentnie*"), portoghese (*"sistemático*"), rumena (*"consecvent*"), slovacca (*"sústavne*"), slovena (*"redno*"), finlandese (*"jatkuvasti*") e svedese (*"genomgående*"), corrispondono ad espressioni quali "in modo costante", "sistematico", "durevole", "continuo" oppure "coerente".*'

[48] *Ibidem*, para 99.

[49] Nelle sue conclusioni l'Avvocato Generale Jean Richard de la Tour aveva osservato come l'articolo 61, paragrafo 2 del regolamento 2024/1348 autorizzi espressamente gli Stati membri a designare paesi terzi come paesi di origine sicuri prevedendo eccezioni per determinate categorie di persone chiaramente identificabili. A suo avviso sarebbe stato '*paradossale imporre agli Stati membri, che hanno già scelto di designare determinati paesi terzi come paesi di origine sicuri collegandovi eccezioni per determinate categorie di persone, abrogare una siffatta modalità di applicazione, laddove essi sono chiamati nel contempo a prepararsi adeguatamente all'applicazione di detto regolamento in forza delle misure transitorie previste all'articolo 75*'. Conclusioni dell'avvocato generale of the Corte di giustizia of 10 aprile 2025, LC contro Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma – sezione procedure alla frontiera II, C-758/24 (ECLI:EU:C:2025:260, https://e-justice.europa.eu/ecli/ECLI:EU:C:2025:260)

[50] CGUE, *Alace*, para 106-109.

casi di disapplicazione[51] della normativa interna da parte di giudici italiani, come nel caso, prima del Tribunale di Roma (allora la disciplina era contenuta in una fonte secondaria) e poi di quello di Catania, che ha ritenuto il d.l. "*Paesi sicuri*" in contrasto con il diritto dell'Unione. L'obiettivo è stato quello di interrogarsi sulla portata e i limiti della designazione di un paese terzo come "paese di origine sicuro" ai sensi della direttiva 2013/32.

Con la decisione resa nella causa *Alace* – che, come evidenziato nei paragrafi precedenti non risponde solo al Tribunale di Roma, ma anche alle questioni pregiudiziali sollevate dai giudici bolognesi e fiorentini – la CGUE ha chiarito, sgombrando ogni dubbio, che la corretta designazione di un paese terzo come di origine "sicuro" non può prescindere dal rispetto del tenore letterale delle previsioni normative contenute nella direttiva 2013/32, in particolare dell'allegato I. Tale designazione, infatti, risulta preclusa laddove emergano elementi che indichino la presenza, nel paese considerato, di categorie di persone sistematicamente esposte a trattamenti persecutori. E poco conta, sotto questo profilo, la fonte che lo stato membro intende utilizzare per definire un determinato paese come "sicuro". Ciò che conta, in ogni caso, è il perdurare dell'obbligo di dare attuazione alla direttiva[52].

La sentenza *Alace* si inserisce però in un quadro più ampio, che riguarda, da un lato, il corretto significato delle norme europee sulla gestione delle richieste di protezione internazionale, dall'altro, il ruolo del giudice comune nella verifica della compatibilità tra le scelte del legislatore nazionale ed il diritto dell'Unione. Più precisamente, la giurisprudenza della Corte del Lussemburgo, sembra smentire nettamente chi vorrebbe una marginalizzazione del ruolo del giudice nazionale, in favore di una gestione delle domande di asilo più celere e meno *rights-oriented*. Ed anzi, la CGUE ribadisce la funzione essenziale del giudice nazionale, ricordando la necessità di un controllo non meramente formale sia delle condizioni effettive che hanno portato alla designazione di un paese come "sicuro", sia della condizione personale del richiedente asilo. Un controllo che deve essere *ex nunc*, ossia il giudice è tenuto a procedere ad un'indagine che tenga conto, laddove necessario, anche di possibili nuovi

[51] Pare opportuno ricordare che la nostra Corte costituzionale ha chiarito la distinzione concettuale che interviene tra "disapplicazione" e "non applicazione" di una norma interna. La prima, infatti, implica un giudizio di invalidità della disposizione, che il giudice ordinario non può compiere nei confronti di una legge ordinaria, essendo tale valutazione riservata alla Corte stessa. La "non applicazione", invece, si colloca nell'ambito dell'attività interpretativa propria della funzione giurisdizionale: il giudice, senza contestare la validità della norma, ne esclude l'operatività nel caso concreto sulla base del criterio di competenza e delle regole di riparto tra fonti (Corte cost., sentt. n. 170/1984 e n. 94/1995). Pur essendo teoricamente distinti, nella prassi i due termini vengono spesso utilizzati in maniera intercambiabile, soprattutto quando il giudice di merito si limita a non applicare la disposizione interna in virtù del primato di altra fonte normativa. Si rinvia a R. Bin, G. Pitruzzella, *Le Fonti del Diritto*, Torino, 2009, 76; A. Celotto, *Dalla "non applicazione" alla "disapplicazione" del diritto interno incompatibile con il diritto comunitario*, in *Giur.it.*, 1995, pp. 341 ss.; F. Donati, *I rapporti tra diritto interno e diritto comunitario: problemi e prospettive alla luce di una recente sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1994.

[52] CGUE, *Alace*, para 65.

elementi intervenuti dopo l'adozione di una precedente decisione di diniego della protezione internazionale[53].

Quindi, in piena coerenza con il principio di *non-refoulement*[54] e con l'obbligo di tutela giurisdizionale effettiva *ex* art 47 CDFUE – nei casi che riguardano il riconoscimento dello *status* di rifugiato – al giudice viene riconfermato un ruolo essenzialmente di garanzia, che si esplica non solo attraverso la possibilità di disapplicare la normativa interna esplicitamente in contrasto con il diritto europeo, ma anche nella possibilità di svolgere un'autonoma indagine sulle fonti informative utilizzate dal legislatore nazionale per designare un paese come "sicuro".

Detto altrimenti, al giudice nazionale è richiesto di svolgere un accertamento approfondito non solo dei profili soggettivi[55] legati al singolo richiedente, ma anche della legittimità e della fondatezza della designazione del Paese terzo come "sicuro".

In termini molto chiari, la CGUE ha enfatizzato come, nell'attuazione della procedura accelerata di frontiera, in particolare quando essa comporta l'adozione di misure limitative della libertà personale o l'allontanamento del richiedente dal territorio dello stato, si deve garantire una tutela giurisdizionale effettiva, perché così è richiesto dall'art. 37, para.1, dell'allegato I della direttiva 2013/32, letto in combinato disposto con l'art. 47 della Carta di Nizza.

Di conseguenza, la funzione giurisdizionale si colloca in un duplice contesto – nazionale ed unionale – che, quindi, impone al giudice comune di confrontarsi sia con le fonti europee – in particolare con la giurisprudenza della CGUE[56] – sia con i vincoli

---

[53] *Ibidem*, 82.

[54] Il principio di *non-refoulement* è sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951, ed è riconosciuto come norma inderogabile di diritto internazionale (*jus cogens*) L'art. 33 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati recita: '*Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche*'. Il diritto alla protezione umanitaria trova fondamento in una pluralità di fonti normative internazionali che hanno efficacia all'interno dell'ordinamento unionale ed italiano. Tra queste, si possono annoverare la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti del 1984 (art. 3), nonché la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, in particolare l'art. 3, come costantemente interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. [54] Sul punto, C. F. Moran, *Strengthening the principle of non-refoulement*, in *The International Journal of Human Rights*, vol. 25, n. 6, 2021, pp. 1032 ss; J. C. Simeon, *What is the future of non-refoulement in international refugee law?*, in S. Singh Juss (ed.), *Research Handbook on International Refugee Law*, Cheltenham, 2019, pp. 183;C. Costello, M. Foster, *Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*, in M. Heijer, van der Wilt, (eds), *Netherlands Yearbook of International Law 2015*, 46, 2016, pp. 273 ss.

[55] Sul punto, B. Nascimbene, *Diritto degli stranieri*, Torino, 2020; M. Benvenuti, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2019.

[56] Per ragioni legate ai limiti del presente lavoro, non è stata affrontato, in questa sede, il ruolo svolto dalla Corte EDU. Ciò nonostante, è necessario ricordare sia il fatto che l'art. 37, para. 1, dell'allegato I della direttiva 2013/32 fa esplicito riferimento alla CEDU, sia il ruolo della Corte di Strasburgo nel delineare la portata delle tutele riconosciute ai richiedenti asilo. È possibile fare riferimento a diversi contributi dottrinali. Tra questi, P. Feihle, *Asylum and immigration under the European*

derivanti dall'art. 10, comma terzo, della Costituzione[57]. Del resto, sul piano interno, alla garanzia offerta dal diritto unionale si affianca, ed anzi la precede, quella riconosciuta dall'art. 10, comma 3, Cost., che – così com'è formulato – prevede che lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, abbia diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge (art. 10, co. 3, Cost.).

Alla luce di questo principio, la Cassazione ha ricordato come '[…] *la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale è da ricondurre al fatto che essa, seppure in una parte necessita di disposizioni legislative di attuazione, delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo, individuando nell'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche la causa di giustificazione del diritto ed indicando l'effettività quale criterio di accertamento della situazione ipotizzata*'[58].

In questa prospettiva, ci si potrebbe domandare se, alla luce del dettato costituzionale, proprio la procedura accelerata di frontiera – così come delineata dal diritto europeo e successivamente trasposta nell'ordinamento interno – presenti un'intrinseca incompatibilità con la Costituzione, in un'ottica di controlimiti. In altri termini, se possa ipotizzarsi un intervento della Corte costituzionale volto a censurare le disposizioni interne di recepimento[59].

Convention on Human Rights, an exclusive universality?, in H. Aust, E. Demir-Gürsel (eds.), *The European Court of Human Rights*, Cheltenham, 2021, pp. 133 ss.; L. Slingenberg, *The Right Not to be Dominated: The Case Law of the European Court of Human Rights on Migrants' Destitution*, in *Human Rights Law Review*, 2019, pp. 291 ss.; G. Ciliberto, A. Roşu, *Asilo e protezione internazionale nella Cedu*, in *Questione Giustizia*, 2019; M. Baumgärtel, *Demanding Rights: Europe's Supranational Courts and the Dilemma of Migrant Vulnerability*, Cambridge, 2019; M. Dembour, *When Humans Become Migrants, Study of the European Court of Human Rights with an Inter-American Counterpoint*, Oxford, 2015.

[57] Come suggerisce Panzera, il diritto d'asilo, pur essendo circondato da un articolato sistema normativo a livello internazionale ed europeo, continua a sollevare rilevanti questioni applicative nell'ordinamento italiano. Come correttamente osservato, il legislatore nazionale non può più rinviare l'adempimento del compito – costituzionalmente imposto – di dare piena e coerente attuazione al diritto di asilo previsto dall'art. 10, comma 3, della Costituzione. Un simile obiettivo richiede una visione d'insieme, capace di tenere insieme le esigenze di protezione dei diritti fondamentali con quelle, anch'esse legittime, connesse alla regolazione dei flussi migratori e alla coesione sociale. In questa prospettiva, l'autore propone l'adozione di un testo normativo organico – un vero e proprio codice dell'asilo – che raccolga in modo sistematico le norme relative alla qualificazione giuridica dello status, alle varie forme di protezione previste dall'ordinamento, nonché ai procedimenti, alle competenze amministrative e giurisdizionali e ai mezzi di impugnazione disponibili. Si tratterebbe, nelle intenzioni dell'autore, di uno strumento capace di conferire certezza giuridica e maggiore effettività alle garanzie riconosciute, contribuendo a colmare le lacune di un sistema oggi frammentario e disomogeneo. Una riforma di tale portata richiederebbe, oltre a una solida competenza tecnica, anche la capacità di assumere una prospettiva lungimirante, in grado di superare le logiche emergenziali che troppo spesso hanno orientato la produzione normativa in questo ambito. C. Panzera, *Attuazione, tradimento e riscoperta del diritto d'asilo*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2022.

[58] Cass. civ. SS.UU., sentenza 26 maggio 199, n. 4674.

[59] La teoria dei controlimiti – intesa come la facoltà della Corte costituzionale di intervenire sulla legge di ratifica dei Trattati istitutivi dell'Unione europea qualora atti normativi dell'UE risultino in conflitto

In effetti, pare suggestivo interrogarsi su cosa potrebbe ancora accadere se, anziché rivolgersi alla CGUE, il giudice di merito decidesse di sollevare una questione di legittimità costituzionale. Come evidenziato da più parti in dottrina, la normativa sulla procedura di frontiera pone rilevanti questioni in relazione alla tutela dei diritti fondamentali. Almeno quattro parametri costituzionali potrebbero assumere un ruolo centrale nella motivazione di un'eventuale ordinanza di rimessione alla Consulta.

In relazione agli artt. 3 e 24 Cost., si potrebbe ravvisare una violazione sia del principio di uguaglianza sia del diritto di difesa. L'attuale normativa interna (ed europea), infatti, introduce una differenziazione tra richiedenti asilo in base alla provenienza, prevedendo un'accelerazione dell'*iter* procedurale esclusivamente per coloro che provengono da paesi qualificati come "sicuri" e riducendo, di conseguenza, i tempi e le possibilità di ottenere il riconoscimento della protezione internazionale, sia sul territorio nazionale sia nei c.d. *hotspot* albanesi, solo per alcuni individui. In sostanza, chi proviene da un "paese sicuro" è destinato al rimpatrio senza indugio, salvo che riesca – entro un termine estremamente ristretto, di pochi giorni – a dimostrare un rischio concreto per la propria incolumità in caso di rientro. Inoltre, qualora il rimpatrio venga comunque eseguito, non vi è alcuna garanzia che il richiedente possa disporre di un ricorso effettivo nel paese in cui è stato obbligato a tornare.

Con riferimento all'art. 10, commi 1 e 3, Cost., – sebbene, forse si tratti di un'ipotesi troppo suggestiva visto l'attuale clima politico – si potrebbe sollevare un dubbio circa la compatibilità della qualificazione di "paesi sicuri" per quegli stati nei quali non siano garantite le stesse libertà democratiche riconosciute in Italia. In questo caso, la lista dei "paesi sicuri" risulterebbe enormemente ridotta. Inoltre, poiché le norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto trovano immediata applicazione nel nostro ordinamento, se si considera che il principio di *non-refoulement* è ormai ampiamente ritenuto una norma internazionale imperativa, allora non sarebbe ammissibile, per il legislatore interno, affievolire, con norme di rango primario o secondario, una garanzia di rango costituzionale.

---

con i principi fondamentali della Costituzione o con i diritti inviolabili della persona – affonda le sue radici nella sentenza n. 183 del 1973, con la quale la Consulta ipotizzò un proprio intervento rispetto agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario. In tempi più recenti, il giudice delle leggi ha ribadito che '*Il riconoscimento del primato del diritto dell'Unione è un dato acquisito nella giurisprudenza di questa Corte, ai sensi dell'art. 11 Cost.; questa stessa giurisprudenza ha altresì costantemente affermato che l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è condizione perché il diritto dell'Unione possa essere applicato in Italia. Qualora si verificasse il caso, sommamente improbabile, che in specifiche ipotesi normative tale osservanza venga meno, sarebbe necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e resi esecutivi i Trattati, per la sola parte in cui essa consente che quell'ipotesi normativa si realizzi*' (ord. n. 24/2017, del 26 gennaio 2017). Sul punto, A. Ruggeri, *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronunzia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in *Consulta online*, n. 1, 2017; M. Luciani, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016; P. Faraguna, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *DPCE*, n. 2, 2016.

Non si può infatti scordare, che la Costituzione italiana offre una prospettiva peculiare sul diritto d'asilo, adottando un'impostazione più ampia rispetto a quella di molti altri ordinamenti. Ai sensi dell'art. 10, co. 3, Cost., infatti, tale diritto non è riservato esclusivamente a chi fugge da persecuzioni personali o da minacce dirette alla vita, ma si estende a tutti gli stranieri provenienti da paesi nei quali non siano assicurate le libertà democratiche garantite in Italia[60]. Questa formulazione, che riflette un impegno forte verso i principi democratici e la tutela dei diritti fondamentali, si discosta sia dai criteri della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato, sia da approcci più restrittivi adottati in altri ordinamenti; ciò che rileva, secondo la nostra Carta, è la condizione oggettiva del paese di provenienza, indipendentemente dalla prova di un pericolo "individualizzato"[61].

Infine, anche l'art. 117, comma 1, Cost., potrebbe assumere rilievo. Con riferimento agli obblighi di natura internazionale, si potrebbe infatti dubitare della compatibilità dell'attuale normativa nazionale con la CEDU. Si pensi a quanto già accaduto nel Regno Unito, laddove la *Supreme Court* ha ritenuto il cosiddetto "piano Ruanda"[62] incompatibile con lo *Human Rights Act* del 1998 – strumento che recepisce e rende esecutive le disposizioni della CEDU nell'ordinamento. Seguendo un ragionamento analogo, la Corte costituzionale, se investita della questione, potrebbe considerare la disciplina vigente in materia di procedura accelerata di frontiera e di designazione dei "paesi sicuri" – soprattutto laddove tali Stati non garantiscano un ambiente sicuro a tutte le categorie di persone – come lesiva degli obblighi derivanti dalla CEDU (art. 3 e 6 quali norme interposte), configurando così una violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

Sotto quest'ultimo profilo, si potrebbe riflettere sull'evoluzione normativa in materia di designazione dei "paesi terzi sicuri" che sta caratterizzando l'Unione Europea. Se è vero che la sempre più forte pressione politica da parte di molti esecutivi del vecchio continente ha portato alla reintroduzione della facoltà per gli stati membri di includere nell'elenco dei "paesi sicuri" anche quelli che presentano criticità per

---

[60] Sul punto, C. Salazar, *Lo "statuto costituzionale dello straniero" e il diritto d'asilo*, in *Consulta Online*, n. 2, 2021; C. Panzera, A. Rauti, (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020; M. Benvenuti, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione giustizia*, n. 2, 2018; F. Mastromartino, *Il diritto di asilo. Teoria e storia di un istituto giuridico controverso*, Torino, 2012

[61] C. Panzera, *cit.*, 4.

[62] (AAA & Ors) v Secretary of State for the Home Department (UNHCR Intervening) [2023] UKSC 42, del 15 novembre 2023. I giudici britannici hanno sottlineato come '*The principle of non-refoulement is given effect not only by the ECHR but also by other international conventions to which the United Kingdom is party. It is a core principle of international law, to which the United Kingdom government has repeatedly committed itself on the international stage, consistently with this country's reputation for developing and upholding the rule of law*' (para. 27). Per un commento alla sentenza, P. Birkinshaw, *The Rwanda Bill, Boat People and International Law*, in *European Public Law*, vol. 30, n. 2, 2024; .S. Pennicino, *La Corte suprema del Regno Unito si pronuncia sul piano Ruanda*, in *Quad. cost.*, 1, 2024, 187 ss.; per un approfondimento sugli sviluppi legislativi seguiti alla sentenza, G. S. Goodwin-Gill, *R (AAA (Syria) and Others) v. Secretary of State for the Home Dep't (UKSC)*, in *International Legal Materials*, vol 63, n. 4, 2024.

determinate categorie di persone, resta fermo un punto che le istituzioni dell'Unione non possono e non devono trascurare: l'Unione si fonda su un nucleo solido di valori condivisi che ne costituiscono l'essenza e l'identità. Come stabilito dall'art. 2 TUE, tali valori comprendono il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani – inclusi quelli delle persone appartenenti a minoranze – in una società improntata al pluralismo, alla non discriminazione, alla tolleranza, alla giustizia e alla solidarietà. L'art. 6 TUE, inoltre, riconosce valore giuridico alla CEDU e, con esso, alla giurisprudenza della Corte EDU. Ci si può allora domandare se, in ultima analisi, ciò non imponga di restringere, anziché ampliare, la possibilità di qualificare un paese come "sicuro". A quest'ultima domanda i giudici del Lussemburgo non hanno dovuto fornire una risposta, ma non è detto che in futuro la questione non venga sollevata.

A chiusura di questo contributo, penso sia opportuno richiamare quanto già notato da più parti in dottrina: si assiste ad una generale regressione nell'ambito dei diritti fondamentali e delle garanzie costituzionali[63]. Osservando la situazione dei richiedenti asilo, diviene ancora più obbligataria una riflessione sulle radici stesse dei diritti fondamentali. È infatti necessario ricominciare a discutere della loro natura, riprendendo il ragionamento relativo al fatto se essi siano da garantire solo a chi ha un determinato titolo giuridico – quindi dimenticando le basi su cui fonda l'idea stessa di diritti umani universalmente riconosciuti – o il semplice "*esistere*" possa ancora essere condizione sufficiente per poter essere tutelati.[64]

Questo significa, necessariamente, tornare a ragionare sul significato di dignità della persona, ossia su un valore costituzionalmente e internazionalmente riconosciuto che dovrebbe fungere da prisma attraverso il quale analizzare le politiche di accoglienza. Politiche che non possono e non devono tradursi in un mero esercizio di discrezionalità amministrativa,[65] ma costituiscono un vero e proprio dovere costituzionale e sovranazionale di protezione.[66]

***

[63] C. Bassu, *Libertà fondamentali e regressione costituzionale. Perché i diritti non sono conquiste irreversibili*, Bologna, 2025.

[64] S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma, 2012, pp. 98 ss.

[65] Da più parti, in dottrina, si è sottolineato come la condizione di irregolarità giuridica non possa tradursi in una negazione della persona. Il migrante, anche irregolare, è soggetto costituzionalmente rilevante, titolare del diritto a non essere escluso dal circuito minimo dei diritti fondamenta. Sul punto, R. Fattibene, *Povertà e Costituzione*, Editoriale Scientifica, 2020; R. Cerchi, *La condizione giuridica dello straniero irregolarmente soggiornante tra legge e diritti della persona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2013.

[66] G. M. Flick, *Elogio della dignità*, Roma, 2015, pp. 66 ss.

Abstract: The contribution examines the recent *Alace* judgment of the ECJ concerning the definition of "safe countries of origin" and the compliance of the accelerated border procedure with the fundamental rights of asylum seekers. The analysis focuses on the European and Italian legal framework, with particular attention to Directive 2013/32, the principle of non-refoulement, and both supranational and national case law. Through the examination of the positions taken by Italian courts (Rome, Bologna, Catania), the article highlights the crucial role of ordinary judges both in assessing the lawfulness of designating a country as "safe" and in ensuring effective protection for the asylum seeker, including by disapplying national rules that conflict with EU law. The article also discusses potential issues of unconstitutionality in the current legislation on asylum seekers, with reference to articles 3, 10, 24, and 117 of the Italian Constitution, considering a possible intervention by the Constitutional Court in light of the counter-limits doctrine.

Keywords: safe countries of origin - accelerated border procedure - effective judicial protection - principle of non-refoulement - constitutional counter-limits.

***

Michele Di Bari – Ricercatore in diritto pubblico comparato, Università di Padova (michele.dibari@unipd.it)