ARTICOLI

RIVISTA DEL CONTENZIOSO EUROPEO
REVUE DU CONTENTIEUX EUROPÉEN
REVIEW OF EUROPEAN LITIGATION

IL CONTROLLO GIURISDIZIONALE SULLA DESIGNAZIONE DI UN PAESE D'ORIGINE SICURO DOPO LE SENTENZE *CV* E *ALACE*[*]

La désignation des pays d'origine sûrs à l'épreuve du contrôle juridictionnel : les arrêts CV *et* Alace

Safe Country of Origin Designations under Judicial Review: the CV *and* Alace *Judgments*

CHIARA FAVILLI[**], LUISA MARIN[***]

"Who then is to say that countries are safe?
And by whose standards?
Secret men in secret rooms reading secret memos? No"
GUY SERLE GOODWIN-GILL, 1992

SOMMARIO: 1. Genesi della saga giudiziaria italiana sulla nozione di paese sicuro. – 2. La presunzione di sicurezza: un equilibrio problematico tra efficienza e tutela effettiva del diritto d'asilo. – 2.1. Procedure semplificate per contrastare l'aumento delle domande d'asilo. – 2.2. La funzione essenziale delle procedure nell'esame delle domande d'asilo. – 3. Requisiti, eccezioni e discrezionalità statale nella disciplina della nozione di paese sicuro. – 4. La nozione di paese sicuro davanti ai giudici italiani. – 4.1. Profili critici della disciplina italiana. – 4.2. La sentenza *CV* e la sua applicazione nell'ordinamento italiano. – 4.3. L'impatto sul Protocollo Italia-Albania. – 4.4. L'incompiuta funzione nomofilattica delle pronunce della Corte di Cassazione. – 5. La sentenza *Alace e Canpelli*: verso l'epilogo della saga giuridica italiana sui paesi di origine sicuri? – 5.1. L'esame della ricevibilità e il rapporto con gli altri rinvii pendenti. – 5.2. La forma della designazione e la sostanza del

[*] L'articolo è frutto di un dialogo e di una riflessione congiunta delle autrici. Tuttavia, i paragrafi 2, 3, 4 sono da attribuire a Chiara Favilli, mentre i paragrafi 5 e 6 a Luisa Marin. I paragrafi 1 e 7 sono comuni.

[**] Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Firenze.

[***] Ricercatrice *Tenure-Track* (r.t.d. tipo B) in Diritto dell'Unione Europea, Università degli Studi dell'Insubria / *Research Associate*, Istituto Universitario Europeo.

primato, tra discrezionalità ed effetti diretti. – 5.3. I limiti al potere discrezionale dello Stato nella designazione di un paese sicuro. – 5.4. L'inammissibilità dell'esclusione di gruppi di persone. – 5.5. Le sentenze *CV* e *Alace*: quali implicazioni per il nuovo regolamento procedure? – 6. Il sindacato sulla designazione del paese di origine sicuro nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo e in prospettiva comparata. – 6.1. Il paese di origine sicuro davanti alla Corte europea dei diritti umani: un controllo che verte strutturalmente sul caso concreto. – 6.2. Il caso tedesco: la designazione garantita da forti vincoli costituzionali. – 6.3. Il caso dei Paesi Bassi: la tradizione della disapplicazione in un paese privo di controllo accentrato di costituzionalità. – 7. Disapplicazione o questione di legittimità costituzionale? Il portato della saga sui paesi sicuri nella prospettiva del dialogo tra le corti.

1. Genesi della saga giudiziaria italiana sulla nozione di paese sicuro

Con due sentenze pronunciate a distanza di pochi mesi l'una dall'altra, la Corte di giustizia ha chiarito alcuni aspetti della disciplina relativa alla designazione di un paese come di origine sicuro, dettata dalla direttiva 2013/32/UE, destinata a essere sostituita dal regolamento 2024/1348/UE a partire dal 12 giugno 2026[1]. Le due sentenze, entrambe pronunciate dalla Grande sezione della Corte, si caratterizzano per una rimarchevole chiarezza espositiva, risultando particolarmente utili nell'ordinamento italiano, dove l'applicazione della nozione di paese sicuro è all'origine di una vera e propria saga giudiziaria[2].

Come prevedibile, infatti, l'applicazione di tale nozione, introdotta per semplificare e rendere più rapide le procedure di esame delle domande di asilo, ha determinato un aumento del contenzioso, non più limitato soltanto al merito della domanda del richiedente asilo, ma esteso anche alla correttezza della stessa designazione di un paese come sicuro[3]. È quanto

---

[1] Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), in *GUUE* L 180, 29 giugno 2013, pp. 60–95 (d'ora in poi: direttiva procedure); Corte giust. (Grande sezione), 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV c. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, ECLI:EU:C:2024:841 (di seguito: *CV*); Corte giust. (Grande sezione), 1° agosto 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*, ECLI:EU:C:2025:591.

[2] C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei «Paesi di origine sicuri» nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice costituzionalmente necessaria*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2024; F. L. GATTA, *Intrigo internazionale: il complesso intreccio giurisprudenziale sulla nozione di «paese sicuro» tra Roma, Lussemburgo e Strasburgo*, in *SIDIblog*, 19 gennaio 2025.

[3] È quanto emerge chiaramente nell'esperienza degli Stati che hanno introdotto tale nozione ben prima della codificazione ad opera delle direttive dell'Unione europea, così C. ENGELMANN, «Increasingly national courts have also been involved in invalidating

accaduto anche in Italia, dove ha assunto proporzioni rilevanti e seguito percorsi diversificati.

A fronte delle criticità emerse nel confronto tra la legislazione nazionale e il dettato della direttiva 2013/32/UE, i giudici italiani hanno dapprima proceduto alla disapplicazione della normativa interna – inizialmente del decreto ministeriale e successivamente della legge – per poi sollevare un rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione ai sensi dell'art. 363-*bis* c.p.c., nonché numerosi rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia[4].

Nelle pagine che seguono, prima di esaminare i principi affermati dalla Corte di giustizia nelle sentenze *CV* e *Alace* e il loro impatto nell'ordinamento italiano (parr. 4 e 5), saranno richiamati alcuni concetti di base relativi al diritto d'asilo e alla nozione di paese sicuro (parr. 2 e 3). Seguirà l'analisi della «saga giudiziaria» italiana, dalle sue origini fino al suo auspicabile epilogo, con riferimento alle posizioni assunte sia dai giudici di merito sia dalla Corte di cassazione (par. 4). Sarà inoltre considerata la giurisprudenza rilevante dalla Corte EDU, nonché la prassi affermatasi in alcuni degli Stati membri dell'Unione europea nei quali l'istituto dei paesi sicuri è applicato da più di vent'anni (par. 6). A completamento dell'analisi, verranno sviluppate alcune riflessioni sull'eredità delle due pronunce alla luce dell'imminente applicazione della riforma del sistema europeo comune di asilo (par. 5.5) e, in conclusione, sul portato della saga nella prospettiva del dialogo tra le corti (par. 7).

2. La presunzione di sicurezza: un equilibrio problematico tra efficienza e tutela effettiva del diritto d'asilo

2.1. Procedure semplificate per contrastare l'aumento delle domande d'asilo

Negli ultimi venti anni, la riduzione dei canali di ingresso regolare da parte degli Stati membri, unitamente alla mancanza di una disciplina sull'immigrazione economica dell'Unione europea e a varie situazioni di

---

procedural standards or SCO designations as such. […] The growing case law related to safe country of origin designations in general, may suggest that SCO designations do not speed up but prolong the asylum procedure», in *Convergence Against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Asylum Law*, in *European Journal of Migration and Law*, 2014, pp. 297–298. Si v. anche C. COSTELLO, secondo la quale «Courts on both continents have grappled with whether safe country practices are legal and fair, with some strikingly different outcomes», in *Safe Country? Says Who?*, in *International Journal of Refugee Law*, 2016, p. 601.

[4] P. IANNUCCELLI, *Paesi d'origine sicuri": la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia*, in questa *Rivista*, 2024; M. COMETTI, *Attuali e future questioni sul concetto di Paese di origine sicuro*, in *DPCE online*, 2025, p. 2.

instabilità geopolitica, ha portato a un aumento sia degli ingressi irregolari sia delle richieste di asilo nell'Unione europea[5]. È in questo contesto che si inserisce la nozione di paese sicuro che, seppur presente in alcuni ordinamenti sin dagli anni Novanta, ha avuto un ruolo tutto sommato marginale fino a tempi recenti. La sua rilevanza è cresciuta allorquando è stato ritenuto lo strumento privilegiato per affrontare l'aumento delle domande di asilo, determinando preventivamente quali siano infondate se non, addirittura, abusive[6]. Una sopravvalutazione delle sue capacità, dato che il medesimo obiettivo potrebbe essere raggiunto con un maggiore investimento nella qualità delle procedure ordinarie, il che, tra l'altro, renderebbe anche meno necessario il ricorso giurisdizionale[7]. Al contrario, invece, la nozione di paese sicuro, da una parte, consente l'accelerazione delle procedure amministrative ma, dall'altra, come già detto, è foriera di un nuovo contenzioso, relativo sia al caso concreto, sia alla legittimità della designazione in sé[8]. Ciò soprattutto allorquando i Governi tendono a qualificare come sicuri i Paesi che generano i maggiori flussi di migranti e richiedenti

---

[5] H. DE HAAS, *Migrazioni: La verità oltre le ideologie. Dati alla mano*, Torino, 2024. Sulla necessità del rilancio di un'azione dell'Unione in materia di immigrazione per motivi economici, unico modo per stemperare le eccessive tensioni e divisioni sul diritto d'asilo, si permetta il rinvio a C. FAVILLI, *Eppur si muove: il timido ma necessario rilancio della politica dell'Unione europea in materia di migrazione legale*, in *Questione giustizia*, 2025.

[6] C. COSTELLO, *The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?*, in *European Journal of Migration and Law,* 2005, pp. 35–69; K. HAILBRONNER, *The Concept of 'Safe Country' and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective*, in *International Journal of Refugee Law*, 1993, pp. 31–65; M. HUNT, *The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future*, in *International Journal of Refugee Law*, 2014, pp. 500–535. L'UNHCR ha sostanzialmente avallato l'impiego di tale nozione: UNHCR, Conclusion n. 30 (XXXIV) del 1983, *The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*, in *Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees 1975-2009 (Conclusion No. 1-109)*, 2009, www.refworld.org/docid/4b28bf1f2.html, p. 39.

[7] I rischi di una riduzione della necessaria efficienza delle procedure di asilo alla sola rapidità delle stesse, sacrificando la loro qualità era stata ben evidenziata dall'allora Commissaria per gli Affari interni, Cecilia Malmström, durante una Conferenza ministeriale su *Quality and Efficiency in the Asylum Process* organizzata dalla Presidenza belga del Consiglio dell'Unione europea: «the best way to ensure efficiency and fight against so-called abuses is to invest in an asylum process which provides robust and qualitative decisions in a rapid manner», riportata in ECRE, *The length of asylum procedures in Europe*, in www.ecre.org, ottobre 2016, p. 2.

[8] «In sintesi, l'impianto normativo che si fonda sulla nozione di "paese di origine sicuro" è essenzialmente caratterizzato dallo spostamento a una fase successiva del controllo sull'effettivo rispetto delle garanzie: dal procedimento amministrativo al ricorso giurisdizionale e da questo al controllo internazionale», in C. PITEA, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, pp. 660-661.

asilo, relegando a un piano subordinato la verifica della sussistenza dei requisiti sostanziali stabiliti dalla normativa[9]. Una prassi, questa, che si situa pienamente nella più generale tendenza a progressivamente ridurre l'accesso ai sistemi di asilo, a semplificare l'esame delle domande e a limitare l'accesso alla tutela giurisdizionale, per auspicabilmente procedere rapidamente al rimpatrio[10]. La recente riforma adottata nell'ambito del *Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo* esalta questo approccio, con dieci atti tutti volti a rafforzare il controllo alle frontiere, il contrasto all'immigrazione irregolare, l'abuso del diritto d'asilo e a rendere il rimpatrio più effettivo, senza alcuna disciplina sull'immigrazione regolare[11].

Questa tendenza dei Governi ha reso ancora più evidenti le criticità insite nella nozione di paese sicuro, la quale incide su un aspetto centrale del diritto d'asilo: la sua natura intrinsecamente individuale, che esige un esame approfondito e personalizzato delle circostanze proprie di ciascun richiedente per offrire così una protezione effettiva contro qualsiasi rischio di persecuzione o altro danno grave, come chiaramente affermato con giurisprudenza costante dalla Corte EDU[12]. La presunzione di sicurezza, per contro, introduce una generalizzazione che si pone in tensione con tale carattere individuale, comune a tutti i diritti fondamentali della persona[13].

La qualificazione di un paese come sicuro, infatti, comporta che, a differenza della procedura ordinaria, la domanda di protezione internazio-

---

[9] A. RADJENOVIC, *'Safe country of origin' concept in EU asylum law*, EPRS, European Parliament, maggio 2025, p. 7, reperibile nel sito del Parlamento europeo; A. MARTENSON, J. MCCARTHY, *«In General, No Serious Risk of Persecution»: Safe Country of Origin Practices in Nine European States*, in *Journal of Refugee Studies*, 1998, p. 304.

[10] C. COSTELLO, E. HANCOX, *The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum Seeker and the Vulnerable Refugee*, in CHETAIL, DE P. BRUYCKER e F. MAIANI (a cura di), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden/Boston, 2015, p. 377 ss.; V. MORENO-LAX, *Accessing asylum in Europe: Extraterritorial border controls and refugee rights under EU law*, Oxford, 2017; C. PANZERA, *L'accesso al diritto di asilo: problemi e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2023.

[11] F. SPITALERI, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *Eurojus*, 2025, p. 255 ss.; G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, fasc. spec. Per una analisi congiunta delle proposte di regolamento *screening*, procedure in relazione all'approccio *hotspot*, sia consentito rinviare a J.-P. CASSARINO, L. MARIN, *The Pact on Migration and Asylum: Turning the European Territory into a Non-territory?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, pp. 1-26.

[12] Si v. *infra*, par. 6.1. G. S. GOODWIN-GILL, *Safe Country? Says Who?*, in *International Journal of Refugee Law*, 1992, p. 249.

[13] ECRE, *«Safe countries of origin»: A safe concept?*, 2015, in www.ecre.org.

nale sia esaminata sulla base della presunzione *ex ante* di manifesta infondatezza e con una procedura accelerata in fase amministrativa[14]. Quando questa procedura viene svolta alla frontiera, è possibile anche disporre che il richiedente asilo sia trattenuto, secondo il noto approccio *hotspot*. Un approccio che sarà ulteriormente esteso e rafforzato nell'ambito del citato *Nuovo patto*, in base al quale la frontiera e le zone di transito diventano luoghi dove si esplicano varie procedure prima che la persona sia giuridicamente ammessa nel territorio, pur essendo fisicamente presente: procedure di accertamento, procedure di asilo e procedure di rimpatrio, tutte corredate dal possibile trattenimento in frontiera, che può tradursi in una detenzione, in presenza di alcuni specifici presupposti ed in mancanza di misure alternative[15].

Ai sensi dell'art. 36 della direttiva procedure, la presunzione di sicurezza può essere superata se il richiedente dimostra la sussistenza di gravi motivi: non bastano *ragionevoli motivi* come nella procedura ordinaria, ma vi devono essere *gravi motivi* per ritenere non sicuro il paese designato come tale in relazione alla situazione particolare del richiedente. Il regime probatorio ordinariamente vigente nel diritto di asilo viene ribaltato: i richiedenti asilo devono da soli, in tempi brevissimi, confutare, con riferimento alla propria situazione personale, la valutazione di sicurezza del proprio paese operata dall'esecutivo; lo stesso esecutivo che poi, attraverso le autorità amministrative competenti, esamina le domande. Difficile, se non impossibile, in questo quadro giuridico e nella brevità dei tempi assegnati alle autorità amministrative, applicare il dovere di cooperazione istruttoria che invece vige in via ordinaria per l'esame delle domande di protezione[16].

---

[14] F. CHERUBINI, P*aesi di origine «sicuri» e Sistema comune europeo*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, pp. 22-27; E. COLOMBO, M. FLAMINI, *La procedura accelerata «Paesi sicuri»*, in *Casebook in materia di protezione internazionale*, Scuola Superiore della Magistratura, Roma, 2021, pp. 188-208.

[15] R. CHERCHI, *L'approccio* hotspot *e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo* J.A. e altri c. Italia *e nelle successive* A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia, in *Diritto, immigazione e cittadinanza*, 2024.

[16] C. PITEA, L*a nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, cit., p. 643. Secondo l'autore tale dovere di cooperazione opera anche nell'ambito delle procedure accelerate, poiché «[a]lla luce del quadro normativo internazionale e sovranazionale delineato, i *gravi motivi* che il richiedente che provenga da un paese designato come *sicuro* deve *invocare* (quindi non provare, ma allegare diligentemente) per superare la presunzione di sicurezza non possono che coincidere con circostanze che evidenzino la sussistenza di fatti (di per sé gravi) astrattamente idonei a integrare uno dei requisiti per la protezione internazionale. Il richiedente deve inoltre essere posto nella condizione di evidenziare, sin dalla fase amministrativa, la presenza di fattori generali di rischio che non siano stati debitamente considerati in sede di designazione, ovvero siano intervenuti tra il momento della designazione e quello dell'esame.

Le autorità amministrative, infatti, sono sollevate dall'obbligo di valutare la situazione generale del paese e hanno un onere di motivazione attenuato dei provvedimenti di diniego. Tant'è che si stima che circa il novanta per cento delle richieste di asilo esaminate con le procedure accelerate siano rifiutate come manifestamente infondate[17].

Inoltre, in caso di rigetto della domanda dichiarata manifestamente infondata, la persona può presentare – entro quindici giorni invece di trenta – ricorso giurisdizionale, che non è, tuttavia, automaticamente sospensivo[18]. I giorni si riducono a sette nell'ambito di una procedura di frontiera[19]. Questo significa che, se il giudice non concede la sospensione, in presenza di un accordo di riammissione funzionante, la persona potrebbe essere rapidamente rimpatriata, vanificando l'effetto utile del rimedio giurisdizionale. D'altra parte, è proprio questo l'obiettivo dell'introduzione della nozione di paese d'origine sicuro e della procedura accelerata: esaminare prima possibile la domanda di asilo e rimpatriare le persone la cui domanda sia ritenuta manifestamente infondata, in virtù della presunzione di sicurezza.

2.2. La funzione essenziale delle procedure nell'esame delle domande d'asilo

La nozione di paese sicuro consiste, dunque, in una presunzione relativa che determina l'applicazione di una procedura fortemente derogatoria nella fase amministrativa e la non automatica capacità sospensiva dell'eventuale ricorso giurisdizionale. L'impatto di tali deroghe deve essere parametrato alla complessità dell'accertamento del diritto alla protezione internazionale, che giustifica la previsione di diritti e garanzie procedurali volti a far emergere l'esistenza dei presupposti sostanziali del diritto. Il diritto d'asilo è, infatti, un diritto soggettivo perfetto, che si costituisce al momento in cui si verificano i suoi presupposti e che gli Stati devono riconoscere senza alcun margine di discrezionalità[20]. Nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, esso trova fondamento primario nella Carta

---

Qualora ciò non avvenisse, tale possibilità sarebbe comunque garantita nella fase di impugnazione, come richiesto dal principio dell'esame *ex nunc* e completo degli elementi di fatto e di diritto rilevanti».

[17] ECRE, "*Safe countries of origin": A safe concept?*, cit., pp. 8-9.

[18] Così dispone, in Italia, l'art. 35-*bis*, commi 2-*bis* e 3, del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, *Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, in *GURI* del 16 febbraio 2008, n. 40.

[19] *Ibi*, art. 35-*bis*, comma 2-*ter*.

[20] Corte giust. (Grande sezione), 29 luglio 2019, causa C-556/17, *Torubarov*, ECLI:EU:C:2019:626, punto 75.

dei diritti fondamentali, la quale all'art. 18 sancisce il diritto d'asilo, da garantire nel rispetto delle regole della Convenzione di Ginevra del 1951, mentre l'art. 19 introduce un espresso divieto di allontanamento, espulsione ed estradizione in presenza di un rischio di pena di morte, tortura o trattamenti inumani o degradanti, codificando così a livello primario il principio di *non-refoulement*, come elaborato anche nell'ambito della Convenzione europea dei diritti umani[21]. Tali disposizioni costituiscono parametri di legittimità per gli atti dell'Unione e degli Stati membri e vincoli immediatamente azionabili dinanzi ai giudici nazionali[22].

Accanto a ciò, l'art. 78 TFUE codifica una nozione ampia di protezione internazionale, che trova attuazione nelle direttive e regolamenti costituenti il Sistema europeo comune di asilo e articolata nelle tre componenti dello *status* di rifugiato, della protezione sussidiaria e della protezione temporanea[23]. Il vincolo posto alle istituzioni e agli Stati risulta particolarmente stringente: nella definizione delle politiche e delle norme in materia di asilo, Unione e Stati sono tenuti a rispettare gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra, dalla CEDU e dal diritto internazionale generale. In aggiunta, a livello nazionale, sussistono norme di rango costituzionale che offrono una tutela anche più elevata. È il caso dell'Italia che, all'art. 10, comma 3, in combinato disposto con l'art. 2 Cost., riconosce il diritto di asilo a tutti coloro ai quali sia impedito nel proprio paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione[24]. La

---

[21] Si vedano, *ex multis*, F. SALERNO, *L'obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, in *Diritti umani e diritto int.*, 2010, p. 487 ss.; E. LAUTERPACHT, D. BETHLEHEM, *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion,* in E. KELLER, V. TÜRK, F. NICHOLSON (a cura di), *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003, p. 143; A. LANG, *Il divieto di refoulement tra CEDU e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea,* in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 209 ss.; M.-T. GIL-BAZO, E. GUILD, *The Right to Asylum*, in C. COSTELLO, M. FOSTER, J. MCADAM (a cura di), *The Oxford handbook of international refugee law*, Oxford, 2021; F. LENZERINI, *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Milano, 2009.

[22] N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018.

[23] F. CHERUBINI, *Asylum Law in the EU*, Londra, 2015.

[24] M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007; ID., *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, *Questione giustizia*, 2018, p. 14 ss.; P. BONETTI, *Il diritto d'asilo nella Costituzione italiana*, in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011, p. 35 ss.; C. PANZERA, *Il diritto all'asilo. Profili costituzionali*, Napoli, 2020; P. BONETTI, *Il diritto d'asilo*, in B. NASCIMBENE, (a cura di), *Diritto degli stranieri,* Padova, 2004, p. 1140; ID., *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), I*US MIGRANDI. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, 2020, pp. 751-804; F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo e la sua multiforme (non) attuazione*, in *Diritto, immigrazione*

norma, mai attuata, ha trovato attuazione «indiretta» proprio attraverso l'articolato istituto della protezione internazionale di derivazione unionale. Essa consente, inoltre, di ottenere anche una quarta forma di protezione, quella umanitaria, oggi definita speciale nell'ordinamento italiano, non ancora disciplinata dal diritto dell'Unione europea[25].

Si comprende così la complessità del diritto di asilo, che vede come contenuto minimo il diritto di accesso al territorio per presentare la domanda e di restarvi fino a che tale domanda non è stata esaminata dall'autorità amministrativa[26]. Tale diritto si estende anche a tutto il periodo necessario per l'esaurimento dei ricorsi interni, in caso di rigetto avverso il diniego della domanda di protezione.

Le due procedure, amministrativa e giurisdizionale, assumono una funzione essenziale nell'accertamento di tale diritto[27]. Esse trovano una disciplina minima nella Convenzione di Ginevra, integrata da linee guida e standard da decenni sviluppati dall'UNHCR e più recentemente dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, posto che i richiedenti protezione hanno spesso grandi difficoltà a dimostrare il fondamento del proprio diritto[28]. Un oggettivo ostacolo è rappresentato dalla difficoltà ad avere accesso immediato alle prove per fondare l'esistenza del diritto, diverse dalla propria narrazione dei fatti rilevanti[29]. In particolare, secondo l'UNHCR, le autorità amministrative che esaminano le domande di protezione internazionale sono tenute a cooperare con i richiedenti nelle fasi istruttorie: ciò comprende l'assistenza per produrre documenti, l'uso di interpreti, l'informazione trasparente sui diritti e procedure e l'individuazione di situazioni di vulnerabilità[30]. Tale dovere di cooperazione istruttoria si trova espressamente codificato nel sistema europeo comune di asilo

---

e cittadinanza, 2020, pp. 99-145; per una ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente, si veda A. CASSESE, *Art. 10*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 526 ss.

[25] Corte cost., sentenza 20 gennaio 2022, n. 22, punto 3.2.

[26] P. BONETTI, *Il permesso di soggiorno per protezione speciale dopo il decreto-legge n. 130/2020: una importante innovazione nel diritto degli stranieri*, in *Il Diritto d'Asilo. Report 2021*, Fondazione Migrantes, 2021.

[27] M. RENEMAN, *EU asylum procedures and the right to an effective remedy*, Londra, 2014.

[28] UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 dicembre 1998, www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html.

[29] L. MINNITI, *La valutazione di credibilità come strumento di valutazione della prova dichiarativa. Ragioni e conseguenze*, in *Questione giustizia*, 2020, reperibile online; C. GRÜTTERS, E GUILD, S. DE GROOT (a cura di), *Assessment of Credibility by Judges in Asylum Cases in the EU*, Nijmegen, 2013.

[30] European Union Asylum Agency (di seguito: EUAA), *Access to the asylum procedure and registration*, disponibile online nel sito dell'Agenzia, www.euaa.europa.eu; UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, reissued February 2019, disponibile su

e si applica anche al sindacato del giudice competente a esaminare i ricorsi avverso le decisioni di diniego della protezione[31].

La procedura ha dunque la funzione primaria di far emergere le prove, dapprima attraverso l'attento esame dell'autorità amministrativa e, successivamente, nell'eventuale fase di ricorso giurisdizionale, che consente un riesame completo di tutti gli elementi rilevanti e, talvolta, lo svolgimento di una seconda audizione. La complessità di tale procedimento richiede, da un lato, tempi e risorse umane adeguate per garantire un esame effettivo delle situazioni individuali di ciascun richiedente asilo; dall'altro, impone il rigoroso rispetto dei vincoli derivanti dalla direttiva procedure, giacché è nella sede procedimentale che il diritto sostanziale alla protezione internazionale trova concreta emersione e possibilità di adeguata dimostrazione[32].

Nelle procedure derogatorie i diritti e le garanzie procedurali della fase amministrativa subiscono una significativa compromissione, soprattutto quando la loro introduzione non è accompagnata da un adeguato aumento delle risorse umane destinate alla gestione e allo svolgimento delle procedure[33]. Si consideri, infatti, che, pur essendo questa una materia di competenza dell'Unione europea sin dal 1° novembre 1999, la predisposizione delle procedure e la loro organizzazione concreta competono in gran parte ai singoli Stati membri, talvolta con il sostegno materiale da parte dell'Agenzia europea per l'asilo. Numerose sono ancora le differenze tra gli Stati membri, soprattutto di tipo organizzativo, il che spiega anche le differenze nei tempi di espletamento delle procedure. Questi, infatti, variano sia in ragione del numero delle domande presentate, sia del numero delle persone deputate a esaminarle, che possono essere entrambi molto diversi da Stato a Stato[34].

---

https://www.unhcr.org; UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, 2020, disponibile su https://www.onlinelibrary.iihl.org; nonché UNHCR, *Effective Processing of Asylum Applications: Practical Considerations and Practices*, 2022, disponibile su https://www.onlinelibrary.iihl.org.

[31] Secondo quanto disposto dall'art. 4, par. 1, della direttiva 2011/95/UE c.d. direttiva qualifiche, «Ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale, è dovere del richiedente cooperare con l'autorità competente e, corrispondentemente, è dovere dell'autorità cooperare con il richiedente ai fini dell'esame di tutti gli elementi rilevanti della domanda». A livello nazionale tale principio è trasposto all'art. 3, d.lgs. 251/2007 e, per quanto riguarda l'autorità giurisdizionale all'art. 8 d.lgs. 25/2008 che recepisce l'art. 46, par. 3, della direttiva 2013/32/UE, c.d. direttiva procedure.

[32] C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione*, cit., p. 16.

[33] In Italia, la situazione presenta ciclicamente criticità che sono state manifestate con due scioperi tenuti dal personale in servizio presso le Commissioni territoriali, nel 2023 e nel 2024 e indetti dalla Confederazione generale italiana del lavoro, settore funzione pubblica, in www.fpcgil.it.

[34] Si v. diffusamente, il rapporto ECRE, *The length of asylum procedures in Europe*, cit.

La compressione dei diritti procedurali nella fase amministrativa non si registra nell'ambito del ricorso giurisdizionale, se non per il dimezzamento del tempo per il ricorso e per la sua mancanza di efficacia sospensiva. Ciò significa che il dovere attenuato di cooperazione istruttoria, tipico della procedura derogatoria, non si applica al sindacato giurisdizionale che deve, quindi, esercitarsi secondo il dettato di cui all'art. 46 della direttiva procedure, in modo completo ed *ex nunc*. Il giudice deve valutare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, anche se non sollevati dalla parte, al fine di garantire un rimedio effettivo, in modo anche da compensare eventuali carenze che emergano a seguito delle allegazioni del richiedente[35]. Una consolidata giurisprudenza nazionale e sovranazionale ha contribuito a delineare i vari profili del dovere di cooperazione istruttoria del giudice, tanto in relazione alle allegazioni del ricorrente quanto all'accertamento della condizione di sicurezza nel paese di origine, individuando altresì le fonti rilevanti cui il giudice deve attingere per tale verifica[36].

3. Requisiti, eccezioni e discrezionalità statale nella disciplina della nozione di paese sicuro

La nozione di paese sicuro viene introdotta nel diritto dell'Unione con la prima direttiva sulle procedure, la direttiva 2005/85/CE[37]. Ivi era disciplinata come un'opzione, consentendo agli Stati di scegliere se attuarla o

---

[35] V. Corte giust., 22 novembre 2012, causa C-277/11, *M.M.*, ECLI:EU:C:2012:744, punti 65-67. Il principio è stato affermato in numerose pronunce anche dalla Corte di cassazione italiana. Si v. *ex multis*, Corte di cassazione (sez. I civ.), ord. 20 marzo 2019, n. 7831. M. ACIERNO, M. FLAMINI, *Il dovere di cooperazione del giudice, nell'acquisizione e nella valutazione della prova*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2017, specialmente pp. 16-20; F. G. DEL ROSSO, *Il dovere di cooperazione istruttoria officiosa e le Country of origin information nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale e umanitaria*, in *Questione giustizia*, 2020; G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, Torino, 2021.

[36] *M.M.*, cit.; Corte giust., 26 luglio 2017, causa C-348/16, *Moussa Sacko*, ECLI:EU:C:2017:591; 25 luglio 2018, causa C-585/16, *Alheto*, ECLI:EU:C:2018:584; *Torubarov*, cit.. Il principio è stato più volte ribadito e applicato dalla Corte di cassazione italiana: sez. I civ., ord. 26 settembre 2023, n. 27325; sent. 9 ottobre 2020, n. 21584; 12 maggio 2020, n. 8819.

[37] Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in *GUUE* L 326, 13 dicembre 2005, p. 13 ss.. Peraltro, la nozione di paese sicuro è molto articolata: essa si distingue in paese d'origine sicuro – applicata ai Paesi ritenuti generalmente non produttivi di rifugiati – (a sua volta distinta in paese terzo di origine sicuro e paese europeo di origine sicuro) e in paese terzo sicuro – applicata ai Paesi nei quali i rifugiati possono godere del diritto di asilo senza alcun timore (a sua volta distinta in paese di primo asilo, paese terzo sicuro e paese terzo euro-

meno nel proprio ordinamento. La direttiva del 2005 è stata abrogata e sostituita dalla nuova direttiva procedure, la 2013/32/UE, destinata a sua volta ad essere abrogata e sostituita dal nuovo regolamento procedure 2024/1348/UE, adottato nell'ambito del Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo e che si applicherà a partire dal 12 giugno 2026[38]. Le modifiche hanno interessato anche le nozioni di paese sicuro, con alcune conferme e alcune modifiche di un certo rilievo.

Con la direttiva 2013/32/UE è rimasto inalterato il carattere opzionale, lasciando agli Stati membri la scelta discrezionale se introdurla o meno nel proprio ordinamento. Allorquando questo avvenga, gli Stati devono obbligatoriamente rispettare la disciplina dettata dalla direttiva, che riproduce, sostanzialmente inalterati rispetto al 2005, i criteri che devono sussistere per designare un paese come sicuro. Essi sono attualmente disciplinati nell'art. 37 e nell'allegato n. 1 della direttiva 2013/32/UE: in estrema sintesi, tale qualificazione è consentita solo se «si può dimostrare» che in un paese, «sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale», «non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni», «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». Nel compiere tale valutazione, le autorità competenti devono necessariamente tenere conto della legislazione e prassi nazionali, del rispetto dei diritti come sanciti nella CEDU, nel Patto sui diritti civili e politici e nella Convenzione contro la tortura, del rispetto del principio di *non-refoulement* e dell'esistenza di un sistema di ricorsi effettivi contro la violazione di tali diritti[39].

Le condizioni sostanziali che devono essere accertate dall'autorità preposta alla designazione sono prettamente giuridiche e coincidono con quelle che le autorità amministrative e giurisdizionali esaminano regolarmente in relazione all'accertamento del rischio di persecuzione o danno grave, presupposto del riconoscimento del diritto d'asilo in caso di domanda individuale. L'esame di una domanda individuale, infatti, è sempre

---

peo sicuro). È la prima nozione, quella di paese d'origine sicuro, ad avere trovato al momento maggiore applicazione, anche se non mancano applicazioni anche del secondo tipo, ad esempio in relazione alla Turchia, considerata come paese terzo sicuro per i cittadini siriani. Il Consiglio di Stato greco ha ritenuto non applicabile tale nozione: *Greece: Council of State Overturns Government's Classification of Turkey as a Safe Third Country*, 29 marzo 2025, in www.ewfrf.org.

[38] Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, in *GUUE* L 202, 22 maggio 2024, p. 1 ss.

[39] *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning an EU common list of safe countries of origin*, 2016, 23 marzo 2016, in www.fra.europa.eu.

effettuato confrontando la situazione della singola persona con quella del proprio paese. A questo concorrono le informazioni sui paesi d'origine, prodotte dall'UNHCR, dall'Agenzia per l'asilo, dai Governi e da soggetti non governativi[40]. Come ha espressamente chiarito la Corte di giustizia, «[...] si tratta di fonti di informazione analoghe a quelle sulle quali gli Stati membri possono basarsi, conformemente all'articolo 37, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, per designare un paese terzo come paese di origine sicuro»[41].

L'accertamento dei requisiti sostanziali per qualificare un paese sicuro è, dunque, un potere delimitato, una discrezionalità tecnica, tant'è che in alcuni Stati non è di competenza diretta ed esclusiva dei governi[42]. È invece una scelta squisitamente politica quella, primaria, di introdurre la nozione nell'ordinamento nazionale e, quella, secondaria, di inserire o meno nell'elenco un paese qualificabile come sicuro: anche qualora un paese soddisfi pienamente i criteri, infatti, gli Stati non sono giuridicamente obbligati a includerlo nell'elenco[43].

È vero però che gli Stati membri, lasciati autonomi nel predisporre la propria lista, hanno elenchi che, da una parte, includono tendenzialmente tutti i Paesi in via di adesione, ma, dall'altra, si differenziano anche in modo significativo con riferimento ad altri paesi terzi[44]. Questo, che è oggettiva-

---

[40] Cfr. UNHCR, *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation*, 2004, disponibile su https://www.refworld.org/docid/403b2522a.html, ove si definiscono i requisiti di accuratezza, imparzialità e aggiornamento delle informazioni. In senso conforme, EUAA, *COI Report Methodology*, 2023, https://euaa.europa.eu/publications/country-origin-information-report-methodology-2023, che codifica standard comuni per gli Stati membri, imponendo trasparenza delle fonti e triangolazione delle evidenze. In dottrina si veda R. GIBB, A. GOOD, *Do the Facts Speak for Themselves? Country of Origin Information in French and British Refugee Status Determination Procedures*, in *International Journal of Refugee Law*, 2013, pp. 291–322; sulla funzione delle COI nel processo decisionale politico, si veda J. VAN DER KIST, H. DIJSTELBLOEM, M. DE GOEDE, *In the Shadow of Asylum Decision-Making: The Knowledge Politics of Country-of-Origin Information*, in *International Political Sociology*, 2019, pp. 68-85.

[41] *Alace e Canpelli*, cit., punti 74-75.

[42] È questo il caso della Francia, dove la designazione avviene ad opera del Consiglio direttivo dell'Ofpra, l'autorità nazionale per l'asilo, nel quale siedono anche rappresentanti del Governo insieme ad altre rappresentanze politiche e tecniche, incluso rappresentanti dell'UNHCR; v. European Migration Network Inform, *Safe Country of Origin*, cit., par. 5.3.

[43] M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, in questa *Rivista,* 2024, pp. 11-12; C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione*, cit., pp. 13-16. Il medesimo principio è affermato dalla Corte di cassazione nelle due pronunce adottate nel dicembre 2024, su cui v. *infra* par. 4.4.

[44] Lo osserva anche l'avvocato generale Richard de La Tour nelle conclusioni del 10 aprile 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*, ECLI:EU:C:2025:260:

mente un problema in un sistema europeo di asilo, qualificato come comune, dipende principalmente dalla tendenza dei Governi ad applicare la nozione in funzione anti-immigrazione e, dunque, a qualificare come sicuri paesi che sono maggiormente produttivi di migranti e richiedenti asilo, generando quel contenzioso giurisprudenziale proprio sull'apprezzamento dei criteri per qualificare un paese come sicuro, cui si faceva prima riferimento[45]. D'altra parte, occorre constatare che si tratta di una delle numerose differenze ancora presenti negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, anche rispetto a profili del diritto alla protezione internazionale che non lasciano alcuna discrezionalità in capo agli Stati membri[46].

Va inoltre considerato che le differenze tra gli elenchi predisposti dagli Stati membri dipendono anche dal frequente ricorso alle c.d. eccezioni territoriali o per categorie di persone, la cui disciplina si è alternata nelle diverse direttive europee e che hanno trovato ampio impiego nelle prassi nazionali. Nella direttiva del 2005, infatti, era consentito agli Stati di mantenere in vigore o di introdurre una nuova normativa sulla designazione di un paese come sicuro, anche con limitazione ad una sola parte del territorio, purché vi fossero soddisfatte le condizioni previste nella direttiva (art. 30, par. 1). Quanto alle categorie di persone, l'art. 30, par. 3, configurava solo una cosiddetta clausola di *stand still*, clausola molto comune quando il diritto dell'Unione va a codificare una materia per la prima volta, trovando già a livello nazionale una legislazione nella medesima materia che gli Stati possono così non modificare immediatamente. In altre parole, la direttiva non consentiva agli Stati di introdurre una normativa volta a qualificare sicuro un paese escludendo categorie di persone (come per l'eccezione territoriale), ma consentiva solo agli Stati di mantenere in vigore una normativa già in essere nel proprio ordinamento al primo dicembre 2005, che qualificasse sicuro un paese o parte di esso per un gruppo determinato di persone. È evidente che l'applicazione di tali eccezioni alimenta le divergenze tra gli elenchi nazionali, aumentando il livello di frammentazione della disciplina europea. Così, opportunamente, nella direttiva del 2005, accanto alla disciplina della nozione di paese sicuro era anche prevista l'attribuzione di competenza all'Unione per l'adozione di una lista comune: obiettivo ragionevole nel contesto di un sistema europeo di asilo, volto gradualmente a ridurre le diversità tra le legislazioni degli Stati membri.

---

v. *infra* par. 7. Si veda anche il rapporto della *European Union Asylum Agency, Applying the concept of safe countries in the asylum procedure*, 2022, disponibile online nel sito dell'Agenzia.

[45] V. i riferimenti citati nella nota n. 4.

[46] EUAA, *Asylum report 2025. International Protection in Europe: A Year in Review*, 2025, reperibile online nel sito dell'agenzia.

Tuttavia, la lista comune europea non è mai stata adottata, anche per le incertezze circa l'istituzione competente a tal uopo[47].

Con la direttiva 2013/32/UE, si prende atto della mancanza del consenso tra le istituzioni, necessario per l'adozione di un'unica lista europea e viene così formalmente eliminata la possibilità per l'Unione di adottare siffatta lista; tuttavia, perseguendo l'obiettivo di una maggiore armonizzazione – che caratterizza tutta la seconda fase del sistema europeo comune di asilo – vengono confermati i criteri ai quali gli Stati devono attenersi e si interviene sul regime delle eccezioni, eliminandole del tutto. Nella direttiva 2013/32/UE non troviamo più né le eccezioni per parti di territorio, né la clausola di *stand still*: l'abrogazione delle eccezioni perseguiva l'obiettivo di limitare la frammentazione, vincolando gli Stati al rispetto dei criteri stabiliti dalla direttiva. È evidente, infatti, che, in mancanza di una lista unica europea, ciascuno Stato membro ha adottato o mantenuto la propria lista, di contenuto anche molto diverso l'una dall'altra, applicando in modo alquanto variegato le eccezioni territoriali e per gruppi di persone. Nei lavori preparatori questo è molto chiaro. La Commissione, spiegando il nuovo art. 33, che poi è diventato il 37 della direttiva in vigore, afferma che: «The substantive criteria for the national designation of safe countries of origin are further clarified in this Article. In essence, the amendments aim to ensure that the application of the notion is subject to the same conditions in all Member States covered by the Directive. Firstly, references to the minimum common list of safe countries of origin are deleted. Secondly, the optional provision allowing Member States to apply the notion to part of a country is also deleted. The material requirements for the national designation must therefore be fulfilled with respect to the entire territory of a country. It is further proposed to delete the stand-still clauses which allow Member States to derogate from the material requirements in respect with a country or part of a country and/or to apply the notion to a specified group in that country or in part of that country»[48].

---

[47] Corte giust., 6 maggio 2008, causa C-133/06, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2007:551. Una proposta di lista comune è stata presentata nel 2016, nel pieno della crisi determinata dall'afflusso dei cittadini siriani, ma non è mai stata approvata. Si veda FRA, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning an EU common list of safe countries of origin*, cit.

[48] Commissione europea, COM(2009)554 del 21 ottobre 2009, Annex, p. 15. La valorizzazione dei lavori preparatori che hanno portato all'adozione della direttiva 2013/32/UE è centrale nella sentenza *CV* per escludere l'ammissibilità delle eccezioni per parti di territorio.

I Governi degli Stati membri sembrano tuttavia aver ignorato il cambiamento apportato con la direttiva del 2013 e hanno mantenuto o introdotto norme sui paesi sicuri, corredate anche dalle eccezioni, alimentando la frammentarietà e l'incertezza giuridica a livello di Unione europea[49].

Stante il diffuso utilizzo delle eccezioni da parte degli Stati membri, non sorprende che, con il nuovo regolamento 2024/1348/UE, la possibilità di qualificare come sicuro un paese escludendo parti di territorio o categorie di persone sia stata reintrodotta[50]. Con essa però ritorna, in coerenza con la disciplina del 2005, anche la competenza dell'Unione ad adottare una lista comune, verso un'auspicata armonizzazione. La prospettiva è quella di un sistema molto complesso, con un articolato strumento di sospensione delle presunzioni di sicurezza a livello centrale e a livello nazionale, che sarà inevitabilmente foriero di nuovo contenzioso, diretto anche nei confronti dell'elenco comune europeo, fatti salvi i noti limiti sulla legittimazione ad agire delle persone fisiche e giuridiche[51].

Il nuovo regolamento ha però mantenuto i criteri che devono essere soddisfatti per designare un paese come sicuro, i quali, se intesi in modo rigoroso, limitano l'utilizzo in funzione anti-immigrazione della nozione di paese sicuro, contrariamente a quanto i governi ambiscono a realizzare. È probabilmente anche per questo che è stato introdotto un nuovo criterio per l'applicazione della procedura accelerata e di frontiera, destinata ad affiancare la nozione di paese sicuro. Tali procedure saranno applicate anche alle nazionalità il cui tasso di accoglimento sia inferiore al venti per cento un nuovo criterio che nulla indica rispetto alla sicurezza dei paesi ma che solo inferisce dal numero dei riconoscimenti la possibilità di applicare procedure abbreviate, tentando così di evitare tutti i problemi che si sono posti finora con l'applicazione della nozione di paese sicuro. A legislazione vigente, infatti, il tasso di riconoscimento della protezione internazionale nell'anno precedente non è uno dei requisiti sostanziali previsti dalla direttiva procedure e in passato il criterio è stato oggetto di pronunce giurisprudenziali che ne hanno evidenziato gli aspetti problematici[52]. Un criterio, quello basato sulle percentuali di accoglimento delle domande di protezione nell'anno precedente che rischia tuttavia di sollevare altre problematiche se, come da taluni hanno sostenuto, le domande di protezione

---

[49] European Union Asylum Agency, *Applying the concept of safe countries in the asylum procedure*, 2022; European Migration Network Inform, *Safe Country of Origin*, 2018. Proprio di queste si è dovuta occupare la Corte di giustizia nelle due sentenze *CV* e *Alace*, par. 4 e 5.

[50] Sulla nuova disciplina introdotta dal regolamento 2024/1348 si v. F. CHERUBINI, P*aesi di origine «sicuri»*, cit., pp. 17-21.

[51] Cfr. regolamento 2024/1348, artt. 61, 62, 63.

[52] ECRE, «*Safe countries of origin»: A safe concept?*, cit. pp. 7-8, disponibile online nel sito www.ecre.org.

esaminate con procedura accelerata e di frontiera sono rigettate in più del novanta per cento dei casi, riducendo ulteriormente il tasso di riconoscimento, anche a causa della procedura utilizzata[53].

4. La nozione di paese sicuro davanti ai giudici italiani

4.1. Profili critici della disciplina italiana sulla nozione di paese sicuro

La nozione di paese sicuro è stata introdotta in Italia solo nel 2018, poiché in sede di attuazione delle due direttive procedure (sia quella del 2005, che quella del 2013), gli allora Governi in carica l'avevano ritenuta incompatibile con il diritto costituzionale d'asilo (art. 10, comma 3, Cost.)[54].

L'inserimento è avvenuto attraverso il d.l. 113/2018 c.d. «Decreto Sicurezza» che ha modificato il d.lgs. 25/2008, con il nuovo art. 2-*bis*[55]. Per quanto riguarda la competenza ad adottare l'elenco, la designazione è stata attribuita al Governo attraverso l'adozione di un decreto interministeriale, adottato dal MAECI di concerto con i Ministeri dell'interno e della giustizia, sulla base delle informazioni ricevute dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo. Questa, a sua volta, deve basarsi sulle fonti di informazione rilevanti, tra le quali sono espressamente indicati, senza indicazione di esaustività, «quelle fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'EASO (*ora Agenzia dell'Unione europea per l'asilo - EUAA*), dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti». L'art. 2-*bis* riproduceva fedelmente i requisiti sostanziali di cui all'allegato I della direttiva procedure, la cui verifica è necessaria per giungere

---

[53] Ivi, pp. 8-10.

[54] «[…] è appena il caso di ricordare che il nostro paese non ha ritenuto di adottare fino ad oggi una lista dei paesi cd. sicuri proprio in attuazione del principio sancito dall'art. 10, terzo comma, della Costituzione, che impone una valutazione individuale della domanda di protezione internazionale», Ministero dell'Interno – Dip. Libertà civili e immigrazione, Circolare n. 168, 8 gennaio 2016, «Accesso alla procedura di asilo: garanzie e modalità»; ribadito anche in Camera dei deputati, I Comm. Affari costituzionali, Audizione del Prefetto Mario Morcone, 10 maggio 2016, resoconto stenografico, p. 10.

[55] C. PITEA, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, cit., p. 627 ss.; F. VENTURI, *Il diritto d'asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di "paesi di origine sicuri" ad opera della L. 132/2018 di conversione del cd. «decreto sicurezza» (d.l. 113/2018)*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, pp. 18-28; G. CELLAMARE, *L'attivazione nell'ordinamento italiano del concetto di Paese di origine sicuro*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 323 ss.; M. FLAMINI, *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023*, in *Questione Giustizia*, 2023, p. 1 ss.; M. GATTUSO, *Tre domande sui Paesi sicuri*, in *Questione Giustizia*, 2023, p. 1 ss.

alla qualificazione di un paese come sicuro; in aggiunta, ammetteva la possibilità della designazione con esclusioni di parti di territorio o gruppi di persone, nonostante la direttiva 2013/32/UE non la prevedesse[56]. Infine, era previsto un obbligo di aggiornamento periodico dell'elenco, senza tuttavia alcuna indicazione dei modi e tempi di tale aggiornamento.

L'adozione della prima lista dei paesi sicuri è avvenuta con l'emanazione del decreto ministeriale del 4 ottobre 2019, senza la pubblicazione delle motivazioni specifiche che avevano indotto il Governo ad includere i paesi nell'elenco[57]. Un sistema lontano da quelle buone prassi sviluppate oltralpe sui sistemi di designazione dei paesi sicuri, improntate alla trasparenza e, talvolta, anche al coinvolgimento di soggetti indipendenti, così da giungere a valutazioni di sicurezza solidamente motivate e fondate[58]. Solo facendo seguito a una richiesta formale di accesso agli atti avanzata da parte di un'organizzazione non governativa, le motivazioni sono state rese pubbliche[59]. Le c.d. schede paese hanno così rivelato un ampio utilizzo di eccezioni basate su parti del territorio e su categorie di persone, non espressamente indicate nel decreto interministeriale ma espressamente consentite dall'art. 2-*bis* del d.lgs. n. 25/2008.

Il sistema introdotto presentava *prima facie* numerose criticità, ampiamente sottolineate dalla dottrina[60]. Due in particolare sono emersi come gli aspetti più problematici, oltre alla mancanza di trasparenza sulla designazione: la mancanza di una procedura per garantire che l'aggiornamento periodico fosse anche tempestivo e l'ampio utilizzo di eccezioni di parti di territorio e di gruppi di persone, questi ultimi numerosi e pure tendenzialmente estesi. Per quanto riguarda l'aggiornamento periodico, si consideri che il primo elenco di paesi sicuri, adottato nel 2019, è stato riesaminato solo nel 2023 e poi nel 2024: questo è indice della mancanza di un sistema idoneo a garantire l'aggiornamento costante e tempestivo, contrariamente

---

[56] Per la precisione, la norma disponeva che: «[l]a designazione di un paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone», con una formulazione delle eccezioni diversa rispetto a quella contenuta nella direttiva del 2005, in base alla quale un paese poteva essere considerato sicuro solo per parti di territorio e per alcune categorie di persone: nel regime introdotto in Italia, invece, un paese è (era) considerato sicuro ad eccezione di alcune parti di territorio e/o di categorie di persone.

[57] L'elenco è stato poi aggiornato il 17 marzo 2023 e il 7 maggio 2024. Si v. *Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25*, in *GURI* del 7 maggio 2024, n. 105.

[58] Si v. infra, parr. 6 e R. BYRNE, A. SHACKNOVE, *The Safe Country Notion in European Asylum Law*, in *Harvard Human Rights Journal*, 1996, pp. 185-228.

[59] ASGI, *Accesso civico ASGI: le schede dei Paesi di origine «sicuri»*, 19 giugno 2024, in www.asgi.it.

[60] C. PITEA, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, cit., p. 636-639.

a quanto disposto dall'art. 37, par. 2, della direttiva 2013/32/UE dal quale deriva l'obbligo in capo «agli Stati membri di riesaminare regolarmente la situazione nei paesi terzi designati come paesi di origine sicuri»[61]. Quanto alle eccezioni, oltre ai profili di cui si tratterà estesamente più avanti, occorre anche sottolineare come il loro ampio utilizzo sia emerso solo grazie alla pubblicazione delle schede paese, un documento separato rispetto alla fonte che reca l'elenco dei paesi sicuri e che devono essere inquadrate come «fonti informative qualificate»[62].

Queste evidenti criticità sono tutte emerse davanti ai giudici italiani, dapprima nei ricorsi avverso i provvedimenti amministrativi di diniego della protezione, adottati nell'ambito delle procedure accelerate, quindi nelle convalide dei trattenimenti disposti nelle zone di frontiera. Più recentemente, essa è divenuta centrale per l'applicazione del Protocollo Italia-Albania, il primo esempio di gestione extraterritoriale delle domande di asilo, che presuppone il trattenimento con privazione della libertà personale, e l'applicazione della procedura accelerata e di frontiera[63].

La questione giuridica preliminare che i giudici italiani hanno dovuto affrontare è stata quella della correttezza della designazione, ai sensi dell'art. 37 della direttiva procedure[64]. Si tratta di un controllo di legalità diverso da quello che deriva, pacificamente, dall'art. 36 della direttiva procedure (al quale si riferiscono i considerando 40 e 42), in base al quale il

---

[61] *CV*, cit., punto 59. Si v. C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione*, cit., p. 17 che riconduce l'esigenza di monitoraggio continuo alle diverse ipotesi esistenti nel nostro ordinamento di «atti normativi e amministrativi generali che rispondono allo schema tipico delle funzioni pubbliche a flusso continuo ma anche in relazione ad alcuni provvedimenti puntuali».

[62] M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano*, cit., p. 18.

[63] R. CHERCHI, *Il trattenimento dello straniero in Albania* ex *art. 14 D.Lgs. 286/1998 alla luce delle nuove norme del decreto-legge n. 37 del 2025*, in *Diritto, immigazione e cittadinanza*, 2025; G. MENTASTI, *Centri per migranti in Albania: il punto sui 'paesi sicuri' dopo l'ultima mancata convalida e le recenti pronunce della Cassazione*, in *Sistema penale*, 2025; ID, *Paesi sicuri, diritti incerti: l'esternalizzazione delle procedure d'asilo e del trattenimento amministrativo al vaglio della giurisprudenza*, in *Rivista italiana di diritto e processo penale*, 2025, p. 255 ss.; M. BARTIROMO, *Il Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: un'indagine sul diritto applicabile nelle aree concesse dall'Albania e sullo status dei migranti ivi trasferiti*, in *Freedom, Security and Justice*, 2024, p. 100 ss.; A. SACCUCCI, *Il Protocollo Italia-Albania sulla «dislocazione» extraterritoriale dei migranti, in Rivista di diritto internazionale*, 2024, p. 635 ss.; M. GIANNELLI, F. TAMMONE (a cura di), *Il Protocollo tra Italia e Albania in materia di migrazione. Profili di legittimità costituzionale e sovranazionale e rischi per i diritti fondamentali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2025, numero speciale n. 1.

[64] Trib. Firenze, decreti del 20 settembre 2023 (r.g. 9787/2023) e del 26 novembre 2023 (r.g. 11464-1/2023; r.g. 4988-1/2022; r.g. 3773-3/2023).

ricorrente può confutare la sicurezza del proprio paese d'origine adducendo gravi motivi attinenti alla sua situazione personale[65].

Il diverso oggetto del sindacato è chiaramente sottolineato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Alace*. La Corte afferma che le questioni ad essa sottoposte: «[...] non riguardano il sindacato che il giudice del rinvio deve effettuare in ordine all'applicazione delle disposizioni dell'articolo 36, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, ai sensi del quale il superamento della presunzione di protezione sufficiente nel paese d'origine presuppone che il richiedente adduca gravi motivi attinenti alla sua situazione personale. Dette questioni vertono unicamente sul controllo che tale giudice deve effettuare riguardo alla designazione, in quanto tale, del paese terzo di origine del richiedente come paese di origine sicuro, conformemente all'articolo 37 di detta direttiva»[66].

Il primo caso nel quale tale controllo è stato esercitato risale al 2023, quando il Tribunale di Firenze ha rilevato, con una meticolosa analisi, basata su accurate fonti documentali, che l'elenco in vigore in Italia non era, al momento della decisione, aggiornato rispetto all'evoluzione della situazione in Tunisia, paese terzo classificato come sicuro[67]. Applicando le regole generali vigenti nel nostro ordinamento relativamente all'estensione del sindacato del giudice ordinario sull'atto amministrativo presupposto, il Tribunale ha adottato un provvedimento di disapplicazione *in parte qua* del decreto interministeriale, applicando al caso di specie le regole procedurali ordinarie, inclusa l'efficacia sospensiva del ricorso. Autorevole dottrina ha sottolineato che, in Italia, il controllo di legalità della designazione di un paese sicuro da parte del giudice ordinario si configura come «costituzionalmente doveroso», stante l'impossibilità di contestare in giudizio l'atto

---

[65] Si veda ancora *Alace*, cit., punto 89. Come la Corte di giustizia ha avuto modo di affermare, tale regola è diretta conseguenza del principio logico secondo il quale «anche in un paese generalmente sicuro per tutta la sua popolazione non esiste alcuna garanzia assoluta di sicurezza per ciascun individuo».

[66] *Alace*, cit., punto 89. Il punto era peraltro già evidente in *CV*. La dottrina maggioritaria era già arrivata ad analoghe conclusioni. Per tutti si v. C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione*, cit., pp. 19-25. Nel senso invece di una preclusione del sindacato del giudice, criticando sostanzialmente tutti i profili enunciati dalla Corte di giustizia M. SAVINO, da ultimo in *Disapplicazione senza freni. La sentenza della Corte di giustizia sui paesi di origine sicuri*, in *Adim Blog*, agosto 2025, le cui tesi sono state sviluppate dall'Avvocatura dello Stato nei casi qui esaminati.

[67] Trib. Firenze, decreti del 20 settembre 2023 (r.g. 9787/2023) e del 26 novembre 2023 (r.g. 11464-1/2023; r.g. 4988-1/2022; r.g. 3773-3/2023). Il Tribunale analizza con dovizia e riferimenti alle fonti utilizzate la situazione della Tunisia in rapporto alle fonti impiegate per arrivare alla relativa scheda paese del decreto sui paesi sicuri. Nella stessa direzione, si veda Trib. Catania, decreto del 3 ottobre 2024, r.g. 10003/2024. Nel senso dell'insindacabilità del decreto ministeriale, Trib. Milano, decreto del 1° dicembre 2023 (r.g. 38586-1/2023) e Trib. Firenze, 11 gennaio 2024, r.g. 14094-1/2023.

generale di designazione, come invece avviene in altri paesi dell'Unione europea[68].

Le autorità governative, tuttavia, hanno nettamente contestato il sindacato diffuso del giudice ordinario sulla designazione dei paesi sicuri, ritenendola esclusiva prerogativa statale, in quanto atto politico[69]. Nelle successive vicende processuali, pur attenuando la tesi dell'atto politico, la contestazione del sindacato giurisdizionale del giudice ordinario rimane centrale e sistematicamente ribadita dall'Avvocatura dello Stato nei diversi fori nei quali il tema è venuto in rilievo, rimanendo, come vedremo, una delle questioni trattate nelle diverse pronunce che prenderemo in esame.

Diversamente dal Tribunale di Firenze, il Tribunale di Roma aveva scelto di investire prioritariamente la Corte di cassazione, mediante rinvio pregiudiziale *ex* art. 363-*bis* c.p.c.[70]. L'interrogativo posto riguardava principalmente l'ampiezza del controllo giurisdizionale sulla designazione dei paesi di origine sicuri. Si deve altresì rilevare che il rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione comportava, necessariamente, anche un'interpretazione della direttiva procedure, data la stretta interconnessione tra la disciplina nazionale e quella unionale. È questo uno di quei casi nei quali l'oggetto del rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione coincide con l'oggetto di un potenziale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ponendo le premesse per un nuovo modello di doppia pregiudizialità all'italiana[71]. Nel nostro ordinamento, infatti, la Corte di cassazione «è chiamata ad assicurare l'uniforme, coerente e stabile interpretazione del diritto e, in questo modo, a garantire l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge»[72]. In tale prospettiva, il rinvio alla Corte di cassazione può rivelarsi opportuno in alcuni casi, soprattutto allorquando i giudici non siano mossi tanto da un

---

[68] Il Consiglio di Stato ha espressamente ritenuto inammissibile il ricorso presentato da una associazione che aveva impugnato il decreto interministeriale di fronte al giudice amministrativo, in quanto carente di legittimazione ad agire. Cons. St., sez. IV, 7 febbraio 2022, n. 812. Per la prassi negli altri paesi, si v. European Migration Network Inform, *Safe Country of Origin*, cit., spec. par. 4 e *infra* par. 6.

[69] La Corte di cassazione nella sentenza del 19 dicembre 2024, n. 14533 ha chiarito che il d.m. che individua i Paesi sicuri non è un atto politico, ma un atto amministrativo soggetto a sindacato giurisdizionale; il giudice può verificarne la conformità ai criteri UE e, se del caso, disapplicarlo: par. 13.

[70] M. COMETTI, *Rinvio pregiudiziale in Cassazione e in Corte di giustizia e disapplicazione di un atto amministrativo contrario al diritto UE. Il caso del d.m. paesi di origine sicura*, in questa *Rivista*, 2024, p. 149 ss.

[71] S. BARBIERI, *Tutte le strade portano a Lussemburgo. Il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale alla Cassazione e l'art. 267 TFUE,* in *BlogDUE*, p. 2; A. SCARPA, *Il rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c.: una nuova «occasione» di nomofilachia*, in *Giustizia insieme*, 2023; M. COMETTI, *La Corte di Cassazione si pronuncia sul rinvio pregiudiziale,* ex *art. 363* bis *c.p.c., in tema di Paesi di origine sicura*, in questa *Rivista,* 2025.

[72] Corte cass., ord. 30 dicembre 2024, n. 34898, par. 8.

dubbio interpretativo, quanto da un «conflitto interpretativo» tra diverse autorità giurisdizionali[73]. Dovrebbe però allora essere anche possibile per la Corte di cassazione sollevare a sua volta rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia o dichiarare la questione irricevibile, ogni qual volta si verifichino i presupposti che determinano l'obbligo della giurisdizione di ultima istanza di sollevare un rinvio alla Corte di giustizia[74]; ciò soprattutto quando una questione riguarda esclusivamente l'interpretazione di una disposizione di una fonte dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, come nel caso dell'ammissibilità delle esclusioni per territorio o per gruppi di persone ai sensi della direttiva 2013/32/UE. Opportunamente, infatti, i giudici italiani che si sono trovati ad affrontare tale questione, hanno deciso di sollevare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, analogamente ad altri giudici di altri Stati membri[75].

4.2. La sentenza *CV* e la sua prima applicazione nell'ordinamento italiano

In pendenza di tali rinvii pregiudiziali sollevati dai giudici italiani alla Corte di giustizia e alla Corte di cassazione, arriva a conclusione l'esame da parte della Corte di giustizia del rinvio pregiudiziale sollevato dalla Corte regionale di Brno, nella Repubblica ceca, con l'adozione il 4 ottobre 2024 di una sentenza di Grande sezione, destinata ad avere influenza anche nelle vicende italiane[76].

---

[73] R. G. CONTI, *I rapporti tra rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione e rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE,* in E. MANZON, G. MELIS (a cura di), *Il diritto tributario nella stagione delle riforme. Dalla legge 130/2022 alla legge 111/2023*, Pisa, p. 97 ss.

[74] *Ibidem.*

[75] I primi rinvii pregiudiziali erano stati sollevati dal Tribunale di Firenze con due ordinanze del 15 maggio 2024, r.g. n. 3303/2024, e 31 maggio 2024, r.g. n. 2458/2024 che aveva giustificato il diverso orientamento rispetto alla disapplicazione in ragione delle numerose categorie soggettive escluse rispettivamente per la Nigeria e la Costa d'Avorio (11 e 8). Tra gli altri rinvii si veda anche quello del Tribunale di Bologna, ord. 25 ottobre 2024, r.g. 14572/2024, in causa C-750/24, *Ortera*, Trib. Palermo ord. 5 novembre 2024, esaminati in M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 17-23. Per una panoramica sui rinvii sollevati fino a dicembre 2024, si veda P. IANNUCCELLI, *"Paesi d'origine sicuri": la situazione processuale delle cause pendenti*, cit.

[76] M. COMETTI, *La sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024, causa C-406/22, secondo una prospettiva «interna» e di diritto dell'Unione Europea*, in *Giustizia insieme*, 11 novembre 2024; F. L. GATTA, *Intrigo internazionale: il complesso intreccio giurisprudenziale sulla nozione di «paese sicuro» tra Roma, Lussemburgo e Strasburgo*, cit.; si veda anche S. PEERS, *Safe countries of origin' in asylum law: the CJEU first interprets the concept*, in *EU Law Analysis*, 14 ottobre 2024, reperibile online; A.N. REYHANI, C. SCISSA, *The Court of Justice's Stance on Safe Countries of Origin: What Implications at the EU and National Levels?*, in *EU Law Live*, 11 novembre 2024, reperibile online; F. MUNARI, *Le torri (d'avorio?) di Kirchberg: riflessioni a margine della sentenza CV c. Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca,* in *Eurojus*, 2024.

Le questioni poste dal giudice ceco erano, infatti, in parte sovrapponibili con le medesime questioni giuridiche che anche i giudici romani, così come gli altri tribunali italiani, hanno dovuto affrontare. Questo vale soprattutto per la terza questione, relativa alla portata del sindacato giurisdizionale sulla designazione governativa del paese sicuro, alla luce del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva come disciplinato dall'art. 46 della direttiva 2013/32/UE e dall'art. 47 della Carta. Più precisamente, il dubbio del giudice ceco non riguardava tanto l'*an* del sindacato giurisdizionale sulla designazione governativa, quanto il *quomodo*, vale a dire se tale controllo potesse essere esercitato anche d'ufficio, senza una specifica sollecitazione della parte[77].

La Corte di giustizia ha ribadito l'orientamento consolidato secondo cui il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, costituisce una situazione giuridica soggettiva direttamente invocabile dai singoli in giudizio, senza che sia necessaria l'adozione di ulteriori disposizioni, né di diritto dell'Unione né di diritto interno[78]. Valorizzando il disposto dell'art. 46, par. 3, della direttiva procedure, in base al quale gli Stati membri devono assicurare «[…]che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado», la Corte afferma che il giudice deve poter prendere in considerazione tutti gli elementi di fatto e di diritto che gli consentano di procedere a una decisione aggiornata del caso di specie, così come di tutti gli elementi di cui l'autorità accertante ha tenuto o avrebbe dovuto tenere in considerazione nella designazione del paese come sicuro[79].

Poiché la designazione di un paese come sicuro determina l'applicazione della procedura accelerata con tutti i suoi corollari nonché l'adozione di una decisione per manifesta infondatezza motivata esclusivamente sulla base della sicurezza del paese di provenienza, il giudice deve poter accertare che la designazione rispetti i requisiti procedurali e sostanziali dettati dall'art. 37 e dall'allegato I della direttiva procedure[80]. Come già rilevato, la procedura derogatoria connessa alla qualificazione di un paese come sicuro non incide sul diritto a un rimedio effettivo ai sensi dell'art. 46, par. 3, della direttiva 2013/32/UE e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il giudice resta infatti tenuto a svolgere un

---

[77] M. COMETTI, *La sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024, causa C-406/22, secondo una prospettiva «interna» e di diritto dell'Unione Europea*, cit., par. 6.1.

[78] *CV*, cit.

[79] *Ibi*, punti 87-89.

[80] *Ibi*, punto 90.

esame completo ed *ex nunc* del ricorso, prendendo in considerazione tutti gli elementi rilevanti del fascicolo, tanto di diritto quanto di fatto, nonché i profili procedurali, processuali e sostanziali.

Come è stato efficacemente osservato, nell'argomentazione della Corte la necessità e la pienezza del sindacato giurisdizionale sono connesse al riconoscimento dell'assenza in capo agli Stati membri di un potere discrezionale rispetto al riconoscimento della protezione internazionale nei confronti di un cittadino di paese terzo che soddisfa le condizioni previste al riguardo dal diritto UE e, in particolare, dalla direttiva qualifiche[81]. La designazione dei paesi di origine sicuri è, in altre parole, facoltativa e frutto di discrezionalità tecnica degli Stati, ma incontra il limite del diritto fondamentale di asilo, che resta vincolato. Da ciò discende la necessità di un pieno sindacato giurisdizionale, come confermato dalla sentenza *CV* e dal più ampio orientamento che calibra l'ampiezza del controllo in ragione della natura fondamentale del diritto tutelato[82].

Il principio è ulteriormente rafforzato nel combinato con la risposta fornita al primo quesito sollevato dal giudice ceco, il quale aveva chiesto chiarimenti circa l'incidenza della sospensione prevista dall'art. 15 CEDU sulla qualificazione di un paese come sicuro. La Corte ritiene che, di per sé, l'attivazione dell'art. 15 CEDU non è tale da rendere automaticamente insicuro un paese. Tale sospensione, tuttavia, è un elemento che deve essere preso in considerazione dalle autorità designanti per verificare se i requisiti sostanziali di sicurezza di cui all'allegato I della direttiva siano ancora rispettati. Questo si riflette anche sul piano del controllo giurisdizionale, dato che il giudice deve comunque accertare se le autorità competenti alla designazione non siano state in grado di verificare la portata di siffatto evento significativo in relazione alla capacità dello Stato di continuare a soddisfare i criteri previsti a tal fine dalla direttiva 2013/32/UE[83]. In altre parole, la sospensione di alcuni dei diritti sanciti nella CEDU non può essere considerata come sintomatica dell'insicurezza di uno Stato, ma le autorità competenti devono tenerne conto e rivalutare l'eventuale qualificazione di sicurezza già effettuata; i giudici devono verificare, nell'ambito dell'esercizio del sindacato giurisdizionale completo ed *ex nunc*, se tale circostanza sia stata debitamente considerata.

Infine, la Corte di giustizia ha modo di intervenire anche sull'interpretazione della direttiva procedure, relativamente al profilo dell'ammissibilità delle esclusioni di parti di territorio. Nel caso di specie, la Repubblica ceca aveva designato la Repubblica di Moldova come paese di origine sicuro, eccezion fatta per la Transnistria. Stante il silenzio della direttiva

---

[81] M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 7-8.
[82] *Ibi*, con ampi riferimenti giurisprudenziali.
[83] *CV*, cit., punto 96.

2013/32/UE, la Corte di giustizia ne interpreta il contenuto alla luce del tenore letterale, del contesto, degli obiettivi della normativa rilevante, nonché della sua genesi per arrivare ad escludere tale possibilità[84]. La Corte ribadisce un principio costante della sua giurisprudenza, a prescindere dal settore, ossia che la nozione di paese sicuro deve essere interpretata in senso restrittivo, poiché con essa è introdotta una presunzione sulla base della quale si applica una deroga al regime ordinario di esame delle domande e che incide in modo rilevante sulle garanzie procedurali e giurisdizionali[85]. Ammettere invece la possibilità di qualificare sicuro un paese escludendo parti di territorio, equivarrebbe a estendere l'ambito di applicazione del regime derogatorio conseguente alla qualificazione di sicurezza, oltre quanto voluto dal legislatore[86]. A questo proposito, la Corte di giustizia richiama la genesi della direttiva 2013/32/UE e la circostanza che il legislatore abbia voluto espressamente abrogare le disposizioni che contenevano l'eccezione per parti di territorio[87], come si è ampiamente argomentato (*supra* par. 3).

Secondo la Corte, una tale soluzione non interferisce con l'obiettivo della direttiva, vale a dire che le domande siano trattate prima possibile, posto che questo stesso obiettivo deve essere contemperato con quello, imprescindibile, dello svolgimento di un esame adeguato e completo[88]. Il bilanciamento di tali due obiettivi risulta nel testo codificato nella direttiva 2013/32/UE, nella quale per i paesi che non soddisfano i requisiti di sicurezza su tutto il territorio, deve essere applicata la procedura ordinaria e, dunque, privilegiata l'esigenza di svolgere un esame completo.

La Corte nota anche che un diverso bilanciamento di tali due obiettivi è stato codificato nel nuovo regolamento 2024/1348, applicabile a partire dal 12 giugno 2026. Ivi, all'art. 61, par. 2, è stata reintrodotta la facoltà di escludere parti di territorio (e gruppi di persone) ai fini della designazione di un paese come sicuro, estendendo dunque l'ambito di applicazione della nozione di paese sicuro; a tale modifica si aggiunge, come si è detto sopra, la competenza dell'Unione ad adottare una lista comune europea[89]. Tale scelta codifica, con un nuovo atto legislativo, un nuovo e diverso bilanciamento tra esigenze diverse: una prerogativa del legislatore che secondo la

[84] *Ibi*, punto 65.
[85] *Ibi,* punti 70-71.
[86] *Ibi,* punto 71.
[87] *Ibi,* punti 73-76.
[88] *Ibi,* punto 78.
[89] Disciplinata nell'art. 62 del regolamento 2024/1348; l'art. 63 invece disciplina la sospensione e la revoca della designazione a livello di Unione.

Corte «corrobora l'interpretazione secondo la quale il legislatore dell'Unione non ha previsto tale facoltà nella direttiva 2013/32»[90].

4.3. L'impatto sul Protocollo Italia-Albania

Pochi giorni prima della pubblicazione della sentenza della Corte di giustizia nel caso *CV*, in Italia prende avvio l'applicazione del Protocollo Italia-Albania, con il trasferimento di dodici cittadini di nazionalità bengalese ed egiziana in Albania. Come si è già precisato, la provenienza da un paese d'origine sicuro costituisce il presupposto giuridico per disporre il trasferimento dei richiedenti asilo in Albania e la conseguente misura del trattenimento. È proprio in sede di convalida dei trattenimenti disposti dall'autorità di polizia, che il Tribunale di Roma si trova nuovamente a confrontarsi con la designazione governativa, sulla quale era ancora in attesa della risposta della Corte di cassazione al proprio rinvio pregiudiziale sollevato il 9 giugno 2024[91].

La sentenza *CV* ha indotto il Tribunale capitolino a mutare l'orientamento che lo aveva portato a sollevare tale rinvio. La chiarezza espositiva della sentenza della Corte di giustizia ha pertanto fugato i dubbi che avevano indotto il Tribunale di Roma a investire la Corte di cassazione circa l'estensione del sindacato giurisdizionale del giudice ordinario, superando al contempo la tesi che qualificava la designazione dei paesi sicuri come atto meramente politico. Così, il 18 ottobre 2024, ha respinto dodici richieste di convalida, disapplicando il decreto ministeriale che qualificava Egitto e Bangladesh come paesi sicuri con esclusione di alcuni gruppi di persone[92]. In tale occasione il Tribunale, diversamente dal passato, ha ritenuto di poter procedere alla disapplicazione, pur nelle more del rinvio pregiudiziale pendente dinanzi alla Corte di cassazione, facendo diretta applicazione dei principi di diritto affermati dalla Corte di giustizia[93].

Come noto, ai sensi dell'art. 267 TFUE, la Corte di giustizia, nel procedimento di rinvio pregiudiziale, fornisce l'interpretazione vincolante del diritto dell'Unione, sicché la relativa sentenza si impone a tutti i giudici nazionali, a garanzia della sua uniforme applicazione negli ordinamenti degli Stati membri[94]. In Italia, ignorare una sentenza della Corte di giustizia

---

[90] *CV*, cit., punto 82.

[91] Trib. Roma, ord. 1° luglio 2024, r.g. n. 22259/2024.

[92] Trib. Roma, decreti 18 ottobre 2024, r.g. nn. 42256/2024 e 42251/2024.

[93] B. NASCIMBENE, P. DE PASQUALE, *Il Diritto dell'Unione. Il sistema giurisdizionale. La corte di giustizia e il giudice nazionale*, in *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, Milano, 2023, disponibile in www.scuolamagistratura.it.

[94] A. MAFFEO, *Gli effetti della sentenza pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, pp. 199-212.

può rilevare in sede di responsabilità civile dei magistrati come elemento costitutivo della colpa grave per erronea applicazione del diritto dell'Unione europea[95]. Tale obbligo riguarda non solo l'applicazione dell'atto oggetto di interpretazione, ma anche il principio di diritto enunciato dalla Corte, suscettibile di essere applicato, anche in via analogica, a disposizioni diverse da quelle specificamente esaminate[96]. Basti pensare, in questa sentenza, al principio secondo cui le deroghe ai regimi ordinari, soprattutto quando incidono su diritti fondamentali, devono essere interpretate in senso restrittivo: si tratta di un principio di diritto a valenza generale, che può – anzi deve – orientare tutte le autorità statali nell'interpretazione delle norme dell'Unione[97].

Ciò vale a maggior ragione nel caso di specie, poiché la sentenza *CV* della Corte di giustizia, adottata dalla Grande sezione, ha riguardato la medesima direttiva procedure e ha affrontato le stesse questioni emerse nella saga giuridica italiana. Appare dunque comprensibile e condivisibile la scelta dei giudici romani di dare applicazione diretta ai principi enunciati dalla Corte di giustizia nel caso *CV*. Essi hanno infatti risolto in senso positivo il dubbio interpretativo che li aveva indotti a sollevare il rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione, ritenendo ammissibile l'estensione del controllo giurisdizionale alla designazione ministeriale dei paesi sicuri, in forza dell'ampio scrutinio imposto dagli artt. 47 della Carta e 46 della direttiva, a prescindere dalle peculiarità dei singoli casi. Inoltre, hanno ritenuto applicabile in via analogica quanto affermato dalla Corte in tema di esclusioni territoriali anche alle esclusioni riferite a gruppi di persone. Pur consapevoli della non perfetta identità tra le due eccezioni, i giudici ne hanno valorizzato i profili di affinità: in primo luogo, entrambe ampliano l'ambito derogatorio, che la Corte ha ritenuto soggetto a interpretazione restrittiva; in secondo luogo, condividono la medesima vicenda normativa,

---

[95] Corte giust., 13 giugno 2006, causa C-173/03 *Traghetti del Mediterraneo*, ECLI:EU:C:2006:391, e 24 novembre 2011, causa C-379/10, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2011:775. A seguito di tali pronunce, la legge 27 febbraio 2015, n. 18 ha modificato la legge 13 aprile 1988, n. 117, introducendo l'art. 3-*bis*, che impone di tenere conto per accertare la colpa grave per violazione manifesta del diritto dell'Unione europea, dell'inosservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE e del contrasto dell'atto o del provvedimento con l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

[96] Corte giust., 6 ottobre 1982, *Cilfit*, causa 283/81, ECLI:EU:C:1982:335; 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, ECLI:EU:C:2021:799.

[97] Corte giust., 13 marzo 2007, causa C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, punti 37-39; 22 dicembre 2010, causa C-279/09, *DEB*, ECLI:EU:C:2010:811, punti 29-31; 17 dicembre 2015, causa C-239/14, *Tall*, ECLI:EU:C:2015:824, punto 50.

essendo state introdotte dalla direttiva del 2005 (peraltro solo come clausola di *stand still*), abrogate dalla direttiva del 2013 e reintrodotte dal regolamento del 2024, al pari delle esclusioni territoriali (v. *supra* par. 3).

Di tutt'altro avviso, invece, il Governo che ha, in parte, ignorato e, in parte, inteso in senso fortemente restrittivo i principi affermati dalla Corte di giustizia, circoscrivendoli alle sole eccezioni territoriali e mantenendo la propria posizione circa la portata del sindacato giurisdizionale, ritenendola limitata all'ipotesi di cui all'art. 36 della direttiva, vale a dire alla contestazione della sicurezza nel singolo caso di specie, negando il potere giurisdizionale di disapplicazione del decreto ministeriale. Ciò ha indotto il Governo, il 21 ottobre 2024, a impugnare i dinieghi di convalida di fronte alla Corte di cassazione che così, a dicembre 2024, si è pronunciata due volte nell'arco di due settimane: prima sul rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Roma *ex* art. 363-*bis* c.p.c., relativamente alla portata del sindacato giurisdizionale e, poi, sul ricorso del Governo.

4.4. L'incompiuta funzione nomofilattica delle pronunce della Corte di Cassazione

Le due pronunce del 19 e del 30 dicembre della Corte di cassazione[98] hanno il merito di connettere l'interpretazione del diritto dell'Unione europea e i principi affermati dalla Corte di giustizia nella causa *CV* con i principi cardine del nostro ordinamento, sia in materia di diritto d'asilo sia in relazione all'estensione del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi. Ne risulta che, come in altri ambiti, non vi è conflitto tra diritti fondamentali, ma piuttosto un'interazione virtuosa tra diritto dell'Unione e diritto nazionale, volta ad assicurare la piena attuazione del diritto costituzionale di asilo sancito dagli artt. 10, comma 3, e 2 Cost.[99].

La Corte, dopo aver escluso l'applicabilità della categoria dell'atto politico alla designazione dei paesi sicuri, chiaramente distingue il duplice oggetto del sindacato, quello in generale sulla designazione e quello particolare sulla sicurezza rispetto alla situazione del singolo richiedente asilo. Lo fa sapientemente, tessendo una tela che parte dal diritto fondamentale di asilo riconosciuto nella nostra Costituzione, passa per il carattere giuridico della nozione di paese di origine sicuro, fino a delineare i principi cardini del principio di giustiziabilità dell'atto quale complemento del principio di legalità[100]. La discrezionalità politica è rinvenibile «a monte» (sulla scelta se attuare la nozione e se inserire nell'elenco uno Stato qualificabile come

[98] Corte cass., I sez. civile, 19 dicembre 2024, n. 33398; 30 dicembre 2024, n. 34898.

[99] Corte cost., 20 gennaio 2022, n. 22, par. 3.2; *ex multis*, Corte cass., ord. 26 giugno 2012, n. 10686 e 5 settembre 2022, n. 26089.

[100] Corte cass., 19 dicembre 2024, n. 33398, par. 14.

sicuro), ma non «a valle», quando il Governo designa i paesi come sicuri sulla base dei criteri stabiliti dalla direttiva unionale e dalla legislazione nazionale che l'ha attuata. Il giudice, prosegue la Corte, non si sostituisce al Governo, poiché non siamo di fronte a un atto totalmente vincolato o surrogabile dal giudice, ma si limita a verificare che il potere non sia stato esercitato arbitrariamente[101]. La Corte afferma anche che questa conseguenza discende *de plano* da quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *CV*[102].

Tuttavia, a differenza della Corte di giustizia, che ha affermato in modo inequivoco la possibilità di esercitare il sindacato giurisdizionale anche d'ufficio, in ragione dell'impatto che la nozione di paese sicuro ha sempre sul riconoscimento del diritto fondamentale di asilo, la Corte di cassazione precisa che il sindacato sulla designazione in generale sia ammissibile «quando l'inserimento di un paese nella lista e la conseguente designazione siano rilevanti e decisivi rispetto alla spettanza della protezione al singolo e abbiano conseguenze, in concreto, in ordine al diritto a un ricorso effettivo»[103]. Nonostante la diversa argomentazione seguita dalla Corte di cassazione, l'esito cui essa perviene può ritenersi conforme alla sentenza della Corte di giustizia, nella misura in cui, da un lato, la Corte distingue chiaramente i due profili del sindacato – quello sulla situazione individuale e quello sulla designazione in generale – e, dall'altro, la designazione incide sempre in maniera diretta e decisiva sul riconoscimento del diritto[104]. Tanto è bastato, tuttavia, perché si affermasse una lettura della sentenza in senso fortemente restrittivo quanto all'ampiezza del sindacato giurisdizionale, giungendo persino a ritenere precluso al giudice ordinario lo scrutinio sui presupposti sostanziali della designazione – in aperto contrasto con i principi sanciti dalla sentenza *CV* e con gli stessi

---

[101] Esattamente quello che aveva fatto il Tribunale di Firenze nella prima pronuncia del 20 settembre 2023, con la quale aveva disapplicato il decreto ministeriale relativamente alla Tunisia. A p. 7 si legge: «[d]el resto, la valutazione di sicurezza di un paese è un apprezzamento molto complesso e di conseguenza il sindacato del giudice, essendo pur sempre un sindacato di legalità e non di merito amministrativo, è limitato al riscontro della violazione delle regole procedurali e/o alla presenza di sopravvenienze di fatto (la cui rilevanza è prevista espressamente dalle norme di adozione del Decreto in esame) che fanno sorgere l'obbligo di revisione previsto dalle direttive e dalla disciplina nazionale, di cui si è dato conto».

[102] Corte cass., 33398/2024, cit., par. 15.

[103] *Ibi*, par. 21.

[104] In questo senso si veda Trib. Catania, 4 gennaio 2025, r.g. 60/2025. In dottrina si veda M. COMETTI, *La Corte di Cassazione si pronuncia sul rinvio pregiudiziale,* ex *art. 363* bis *c.p.c., in tema di Paesi di origine sicura*, cit.; G. MENTASTI, *Paesi sicuri, controllo giurisdizionale ed eccezioni: due pronunce della Cassazione in attesa della Corte di Giustizia*, in questa *Rivista*, 2025.

principi fondamentali del nostro ordinamento richiamati dalla Corte di cassazione[105].

Sulla base di tale lettura restrittiva, il Governo ha ritenuto di poter riavviare l'applicazione delle procedure accelerate e di frontiera e, dunque, del Protocollo Italia-Albania, apportando solo alcune modifiche all'elenco dei paesi sicuri. Ha così adottato il d.l. n. 158 del 23 ottobre 2024 (successivamente lasciato decadere e trasfuso in un emendamento al decreto flussi[106]), con il quale ha espunto dall'elenco i tre paesi la cui sicurezza era basata su esclusioni di parti di territorio e ha abrogato l'eccezione territoriale dall'art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008, mantenendo quella per gruppi di persone. Inoltre, l'elenco è stato inserito direttamente nella fonte legislativa, anziché in un regolamento, venendo meno la possibilità per i giudici di disapplicare l'atto amministrativo in base ai principi generali del nostro ordinamento e all'art. 5 della l. 1865, allegato E[107].

Alla ripresa dei trasferimenti e dei trattenimenti in Albania, il Tribunale di Roma ha sospeso il giudizio di convalida dei richiedenti asilo ivi condotti e proposto il rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE alla Corte di giustizia, nei casi *Alace* e *Canpelli*, sul quale ci si soffermerà diffusamente nelle pagine seguenti (v. *infra* par. 5)[108].

Preme invece qui soffermarci su un altro profilo, trattato specificamente nella pronuncia della Corte di cassazione del 30 dicembre 2024, resa sul ricorso del Governo contro i rigetti delle convalide dei trattenimenti dei primi dodici richiedenti asilo trasferiti in Albania[109]. Edotta dei rinvii pendenti di fronte alla Corte di giustizia sulla medesima questione, opportunamente la Suprema Corte rinvia la decisione e adotta un'ordinanza interlocutoria. Questa riprende in parte la pronuncia del 19 dicembre, in particolare quanto al perimetro del sindacato giurisdizionale come prima illustrato; in aggiunta, la Corte ha ritenuto opportuno instaurare un dialogo

---

[105] M. SAVINO, *Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto! Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri e quali implicazioni trarne*, in *AdimBlog*, dicembre 2024.

[106] D.l. 23 ottobre 2024, n. 158, Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, in *GURI* 23 ottobre 2024, n. 249. Nel corso della conversione, il Governo ha deciso di trasfondere il contenuto nel disegno di legge di conversione del d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali, in *GURI* 11 ottobre 2024 n. 238, cosiddetto *decreto flussi*. P. VERONESI, *La decretazione d'urgenza in materia di "Paesi sicuri»: una "confluenza" di decreti tra inopportunità e illegittimità*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2025.

[107] C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione*, cit., pp. 11-12.

[108] Trib. Roma, XVIII Sez. civ., ordd. 31 ottobre e 4 novembre 2024.

[109] Corte cass., I sez. civile, ord. 30 dicembre 2024, n. 34898.

sui generis con la Corte di giustizia, intervenendo su una delle questioni sollevate dal Tribunale di Roma nei due rinvii pregiudiziali, vale a dire se gli Stati potessero designare un paese sicuro con l'esclusione di categorie di persone. Si noti che la Corte ha inteso instaurare tale dialogo non mediante un proprio rinvio pregiudiziale – che avrebbe potuto sommarsi a quelli già sollevati da altri giudici italiani – bensì enunciando, nella sua ordinanza, il proprio orientamento sull'eccezione relativa ai gruppi di persone. Tale scelta, seppur plausibile, solleva alcune perplessità perché non ci pare che la mera pronuncia di un'ordinanza consenta di instaurare un dialogo altrettanto efficace e costruttivo con la Corte di giustizia, come quello azionabile con il rinvio pregiudiziale[110]. A maggior ragione se si considera che, nella fattispecie, l'ordinanza è stata prodotta nel giudizio pregiudiziale come un documento di parte, allegato dall'Avvocatura dello Stato, verosimilmente per valorizzare l'orientamento espresso dalla Cassazione in ordine all'ammissibilità delle esclusioni riferite a categorie di persone. La Suprema Corte, infatti, seguendo quanto prospettato dalla Procura generale, ha affermato che il principio enunciato dalla Corte di giustizia nella causa *CV* sulle eccezioni territoriali non potesse estendersi alle esclusioni per categorie di persone, ritenendole, dunque, ammissibili pur se con limitazioni, giungendo a esiti simili a quelli contenuti nelle conclusioni dell'avvocato generale, ma diversi rispetto a quelli affermati dalla Corte di giustizia nella sentenza *Alace*, che ora si andrà ad esaminare[111].

5. La sentenza *Alace e Canpelli*: verso l'auspicato epilogo della saga giuridica italiana sui paesi di origine sicuri?

5.1. L'esame della ricevibilità e il rapporto con gli altri rinvii pendenti

A distanza di otto mesi dal deposito dei rinvii pregiudiziali sollevati dal Tribunale di Roma, rispettivamente il 31 ottobre e il 4 novembre 2024, la Corte di giustizia il 1° agosto 2025 si è pronunciata nei casi *Alace* e *Canpelli*[112]. Le due cause di origine riguardavano le richieste di convalida dei

---

[110] Un autonomo rinvio pregiudiziale da parte della Corte di cassazione sarebbe stato unito agli altri rinvii pendenti, grazie agli appositi strumenti previsti nel regolamento di procedura della Corte. P. IANNUCCELLI, *Paesi d'origine sicuri»: la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia*, cit., p. 2-3. Illustra gli aspetti positivi di questo innovativo strumento di dialogo, R. CONTI, *Spigolature a prima lettura di Cass. 34898/2024 sul ruolo del giudice di ultima istanza nell'interpretazione del diritto* UE, in *Eurojus*, 2025.

[111] Conclusioni dell'avvocato generale de La Tour, *Alace e Canpelli*, cit., parr. 66-95.

[112] C. BURELLI, *Un avvio turbolento della stagione estiva: la sentenza* Alace e Canpelli *della Corte di giustizia sulla nozione di Paese di origine sicuro*, in questa *Rivista*, 2025; G. CELLAMARE, *La sentenza Alace e Canpelli: la conferma del carattere indivisibile del concetto di Paese sicuro nella*

trattenimenti di cittadini bengalesi nell'ambito del secondo trasferimento effettuato in attuazione del Protocollo Italia-Albania, sul presupposto della loro provenienza da un paese di origine sicuro. Come anticipato, la pronuncia si colloca nel solco della sentenza *CV*, con la quale condivide l'impostazione di fondo, ma al contempo ne approfondisce la portata, offrendo un tassello ulteriore nella costruzione di una giurisprudenza coerente sul tema delle garanzie procedurali e del sindacato giurisdizionale in materia di Paesi di origine sicuri.

La rilevanza di questo caso è testimoniata dal fatto che sedici governi sono intervenuti nel procedimento davanti alla Corte, quindici dei quali a sostegno del Governo italiano, ad eccezione della Germania[113]. Particolarmente significativo è che, all'udienza di discussione, la Commissione si sia allineata alla posizione degli Stati membri, ammettendo la possibilità di designare paesi sicuri con eccezioni per determinate categorie di persone, modificando la tesi sostenuta nella fase scritta.

Davanti alla Corte, benché sia stata respinta la richiesta di esame con procedura d'urgenza, la Corte ha accettato di esaminare le cause, previamente riunite, con procedura accelerata, e ha altresì accolto la richiesta del Governo di giudizio davanti alla Grande sezione[114]. Gli ulteriori sessanta rinvii pendenti, sollevati dai giudici italiani, sono stati sospesi in attesa della pronuncia della Corte e delle conseguenti determinazioni dei giudici rimettenti, i quali potrebbero anche rinunciare al loro rinvio, considerata l'efficacia *erga omnes* della sentenza della Corte di giustizia.

Dopo aver esaminato l'eccezione preliminare di irricevibilità sollevata dai Governi italiano e slovacco, applicando il consolidato test sulla rilevanza[115], la Corte precisa il rapporto tra procedure di asilo ordinarie e regimi speciali, per i quali la definizione di paese di origine sicuro è cruciale[116], richiama la giurisprudenza *A* del 2018[117] e la più recente *CV* e

---

direttiva procedure, in *Eurojus*, 25 agosto 2025; L. DANIELE, *Governo italiano versus richiedenti protezione internazionale*, in *Fuori collana*, 23 agosto 2025. Critica complessivamente l'approccio della Corte di giustizia, anche per i suoi risvolti politici, M. SAVINO, *Disapplicazione senza freni. la sentenza della corte di giustizia sui paesi di origine sicuri*, 2025, cit.

[113] E. COLOMBO, *I grandi assenti: il principio del primato e la disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto UE. Alcune riflessioni a margine dell'udienza del 25 febbraio 2025 sulle cause riunite C-758/24 e C-759/24*, in *Eurojus*, 11 marzo 2025; S. MORLOTTI, *Mattoncini di Lego in Corte di giustizia: la designazione dei Paesi di origine sicuri. Udienza di Grande Chambre del 25 febbraio 2025, cause riunite C-758/24 Alace e C-759/24 Canpelli*, in questa *Rivista*, 2025.

[114] *Alace e Canpelli*, cit., punti 30-34.

[115] *Ibi*, punti 40 e 42.

[116] *Ibi,* punti 47-48.

[117] Corte giust., 25 luglio 2018, causa C-404/17, *A*, ECLI:EU:C:2018:588; *ibi,* punto 57.

riformula le questioni sollevate dal giudice del rinvio, ritenendo non necessario pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 38 della direttiva procedure relativo al paese terzo sicuro, ma integrando nella normativa rilevante l'art. 46 della direttiva sul diritto al rimedio giurisdizionale effettivo, che non era stato espressamente richiamato nei rinvii pregiudiziali[118].

In uno sguardo d'insieme, dopo la sentenza *CV* i giudici hanno interrogato nuovamente la Corte, in primo luogo, sul sindacato giurisdizionale in relazione al tipo di fonte scelta dal Governo per la designazione dei paesi sicuri, poi sulla portata e sull'estensione del sindacato stesso, e, infine, sull'ammissibilità delle esclusioni di gruppi di persone.

5.2. La forma della designazione e la sostanza del primato, tra discrezionalità ed effetti diretti

Con il suo primo quesito, il giudice del rinvio aveva chiesto alla Corte se la designazione governativa dell'elenco dei Paesi terzi di origine sicuri con un atto legislativo fosse conforme al diritto dell'Unione. Interpretando gli artt. 36 e 37 della direttiva Procedure, la Corte non riscontra alcun ostacolo alla designazione di tali Paesi con uno strumento di rango legislativo, in piena conformità con il principio di autonomia procedurale del diritto dell'Unione[119]. Al contrario, la Corte ritiene che le disposizioni della direttiva stabiliscano «requisiti sostanziali», che si configurano come limiti tecnici alle procedure e ai requisiti che le autorità nazionali devono rispettare[120], lasciando tuttavia piena discrezionalità agli Stati membri in merito al sistema di designazione concretamente individuato e all'autorità incaricata di effettuare tale designazione.

L'autonomia procedurale degli Stati membri, in un contesto di integrazione sovranazionale come quello dell'UE, incontra un primo limite nell'obbligo di adottare ogni misura idonea a garantire la piena efficacia della direttiva[121], come interpretato nella sentenza *von Colson*, espressamente richiamata dalla Corte[122]. Il principio della piena efficacia della direttiva – o, più precisamente, della protezione da essa assicurata in linea con l'obiettivo perseguito, vale a dire lo svolgimento di un esame delle

---

[118] *Ibi,* punti 44-53.

[119] *Ibi,* punti 61 e 64.

[120] *Ibi,* punto 57.

[121] *Ibi*, punto 62.

[122] Corte giust., 10 aprile 1984, causa 14/83, *von Colson e Kamann*, ECLI:EU:C:1984:153, punto 15.

domande rapido ed esaustivo[123] – costituisce il primo pilastro della dottrina dell'interpretazione conforme, che trova il suo fondamento nel principio di leale cooperazione, la *Bundestreue* del diritto dell'Unione[124].

La Corte ha avuto l'occasione per tornare su uno dei pilastri della dottrina del primato, vale a dire l'obbligo di disapplicare il diritto interno non conforme alle norme dell'Unione Europea direttamente applicabili o idonee a produrre effetti diretti; come noto, infatti, qualsiasi intervento degli Stati, legislativo o meno, deve essere conforme al diritto dell'Unione Europea, a prescindere dal fatto che questo sia posteriore o anteriore[125]. Qualora non sia possibile un'interpretazione conforme della norma nazionale, il diritto interno deve essere disapplicato, come costantemente interpretato dalla Corte di giustizia a partire dalla sentenza *Simmenthal* del 1978[126]. A questo proposito deve essere ricordato che la *ratio* della disapplicazione è quella della piena efficacia e dell'immediatezza della tutela dei diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione, che non può essere subordinata a previe declaratorie di illegittimità costituzionale[127]. Questo significa che, da un lato, l'Unione rispetta l'autonomia procedurale dei singoli Stati membri, ma, dall'altro lato, il primato non conosce vincoli relativi alla tipologia della fonte interna[128]. In altre parole, la sostanza (del diritto dell'Unione) prevale sulla forma (della designazione); ne consegue che gli atti legislativi nazionali, inclusa la designazione dei paesi sicuri, non sono sottratti al controllo di compatibilità con il diritto sovranazionale[129].

Inoltre, la piena efficacia del diritto dell'Unione riguarda anche il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, che costituisce uno dei pilastri della disciplina europea dell'asilo e rappresenta il perno della sentenza[130]. Il diritto dell'Unione, infatti, garantisce il diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'art. 47 della Carta e dall'art. 46, par. 3, della direttiva, che «costituisce una riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva»[131] ed è suscettibile di essere invocato direttamente, come già affermato nella

---

[123] *CV*, cit., punto 81.

[124] Sul principio si veda F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, Napoli, 2020.

[125] *Alace e Canpelli*, cit., punto 63.

[126] A. RANTOS, *L'interprétation conforme du droit national au regard du droit de l'Union: portée et limites*, in questa *Rivista*, 4 settembre 2025.

[127] Corte giust. (Grande sezione), 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363, punti 53-57. Si veda sul punto, *infra*, par. 7.

[128] *Alace e Canpelli*, cit., punto 64.

[129] C. CUDIA, *Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale: quando il fine non giustifica il mezzo (e il mezzo è inidoneo a perseguire il fine)*, in *Federalismi*, 2024, pp. 48-71.

[130] *Ibi*, punti 64-68.

[131] *Ibi*, punto 77.

sentenza *CV*[132]; è significativo come la Corte citi per prima la Carta dei diritti ed in seguito la direttiva, proprio per stabilire l'ordine concettuale dell'esame, che verte sull'attuazione nell'ordinamento dell'Unione del diritto fondamentale alla protezione internazionale.

Il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati non può incidere sull'obbligo di garantire la piena efficacia della direttiva: ciò implica che lo Stato, in tutte le sue articolazioni, resta vincolato nell'esercizio del potere discrezionale. La Corte, seguendo la linea tracciata dalla sentenza *CV*, chiarisce che i requisiti sostanziali e procedurali fissati dagli artt. 36 e 37, insieme al diritto a un ricorso effettivo sancito dall'art. 46, par. 3, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta, consentono sì al Governo di predisporre un elenco nazionale di paesi di origine sicuri, ma lasciano intatto il diritto a un pieno controllo giurisdizionale sulla sua conformità al diritto dell'Unione[133]. Tale controllo si esplica nell'ambito dei ricorsi giurisdizionali che i ricorrenti possono presentare ai sensi dell'art. 46, par. 1, tra i quali è espressamente menzionata l'ipotesi in cui la domanda di asilo sia stata dichiarata manifestamente infondata, che, come ha specificato la Corte di giustizia, costituisce «un motivo di diniego che si confonde, essenzialmente, con i motivi sui quali si fonda la presunzione di protezione sufficiente che comporta la designazione del paese di cui trattasi come paese di origine sicuro»[134].

Tale conseguenza rappresenta uno sviluppo della giurisprudenza consolidata della Corte in materia di controllo giurisdizionale: ricordando che il giudice nazionale deve poter esaminare lo strumento con cui è adottato l'elenco dei Paesi sicuri – sia esso legislativo o regolamentare –, la Corte definisce la portata del sindacato giurisdizionale come delineata dalla direttiva[135].

La Corte di giustizia non si sofferma sull'idoneità delle norme in rilievo a produrre effetti diretti, dato che la questione non era stata sollevata

---

[132] *Ibi*, punto 64.

[133] *Ibi*, punti 66-67.

[134] *Ibi*, punto 79. *Contra* M. SAVINO, *Disapplicazione senza freni*, cit., p. 6, secondo il quale la Corte di giustizia travisa l'interpretazione dell'art. 43, par. 3, della direttiva procedure, poiché la designazione dovrebbe comparire espressamente tra gli atti impugnabili di cui all'art. 46, par. 1, nulla rilevando tutto quanto premesso dalla Corte di giustizia. Sulla base di tale impostazione, la designazione sarebbe un atto radicalmente insindacabile, davanti a qualsiasi giurisdizione e da parte di qualsiasi soggetto, contrariamente a quanto pacificamente affermato dalla Corte di cassazione italiana e da quello che emerge nella prassi degli Stati membri. L'Autore si riferisce poi ad altri Stati membri, citando il caso della Francia, dove sussiste una legittimazione ad agire dei soggetti collettivi, a differenza dell'Italia, e omettendo di considerare che nella sentenza *CV*, la questione sollevata dal giudice ceco non era se il giudice potesse sindacare la designazione nel caso individuale, ma se potesse farlo d'ufficio (*supra* par. 4.2).

[135] *Ibi*, punto 68.

dai giudici nazionali e non era mai emersa in questi termini nella saga giuridica italiana. D'altra parte, l'efficacia diretta dell'art. 46 della direttiva procedure e dell'art. 47 della Carta è stata affermata con orientamento costante in una pluralità di sentenze relative a svariate materie rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, incluso il diritto d'asilo[136]. Essa trova, inoltre, piena coerenza con i principi del nostro ordinamento, come ricostruiti dalla Corte di cassazione nelle sue ordinanze.

Non ci sembra, inoltre, che sia questo uno dei casi nei quali l'assenza nella sentenza di una specifica analisi volta ad accertare l'idoneità a produrre effetti diretti delle norme rilevanti sia criticabile[137]. La questione, infatti, non era stata oggetto di alcun dubbio interpretativo da parte dei giudici italiani, né, prima, da parte del giudice ceco nel caso *CV*.

Quanto all'art. 37, par. 1, in combinato disposto con l'allegato I della direttiva procedure, la norma chiaramente attribuisce un potere allo Stato, il quale può esercitarlo con un certo margine di discrezionalità. Tuttavia, ciò non esclude che nell'esercizio di tale discrezionalità lo Stato debba rispettare degli obblighi che determinano la creazione di situazioni giuridiche soggettive direttamente invocabili da parte dei singoli, in questo caso dei richiedenti protezione internazionale[138]. Peraltro, la giurisprudenza – italiana, di merito e di legittimità, quella della Corte di giustizia e degli altri Stati membri – è univoca nell'affermare che il sindacato giurisdizionale non si esercita sull'elenco in quanto tale. Esso si esercita sul controllo del rispetto del sistema di garanzie che conduce alla redazione di tale elenco e su cui la Corte di giustizia fornisce indicazioni specifiche ai giudici remittenti nelle risposte alle loro questioni, così come aveva fatto nella sentenza *CV* in risposta al giudice ceco[139]. Queste sono l'aggiornamento periodico, l'obbligo di motivazione, la trasparenza delle fonti utilizzate (su cui v. *infra* par. 5.3), nonché l'uso corretto delle eccezioni territoriali o personali (*infra*

---

[136] Sull'applicazione in Italia si v. C. FAVILLI, N. LAZZERINI, S. TORRICELLI, *Article 47 of the Charter in the Italian Legal System - The Pervasive Application of a Provision Perceived as the Expression of a Common Legal Heritage*, in M. BONELLI, M. ELIANTONIO, G. GENTILE (a cura di), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Volume 2*, Oxford, 2023, pp. 133-150.

[137] D. GALLO, *L'effetto diretto e il nodo (di quel che rimane) della dottrina della doppia pregiudizialità*, in questa *Rivista*, 2025. Per una trattazione di più ampio respiro si veda ID., *Direct effect in EU law*, Oxford, 2025. Si veda anche I. ANRÒ, J. ALBERTI, *Riflessioni sull'effetto diretto, sul primato e sulla disapplicazione del diritto nazionale*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, Milano, 2023, pp. 51-85. Critica la Corte di giustizia sotto questo profilo M. SAVINO, *Disapplicazione senza freni*, cit.

[138] Il punto è ampiamente trattato da M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano*, cit, p. 26.

[139] L'esistenza di uno strutturato apparato di garanzie per addivenire alla designazione è presente, tra gli altri, nell'ordinamento tedesco. V. *infra* par. 6.2.

par. 5.4). Il rispetto di tali garanzie rappresenta un obbligo inderogabile a carico degli Stati membri, i quali possono attuarlo con modalità diverse nell'esercizio della loro discrezionalità, ma non possono eluderne il contenuto minimo. Quest'obbligo, a sua volta, si traduce in un diritto in capo ai richiedenti protezione internazionale, suscettibile di essere invocato poiché la sua violazione determina l'applicazione di una procedura fortemente derogatoria, la quale, come si è visto sopra, condiziona in modo rilevante il riconoscimento del diritto (par. 2).

5.3. I limiti al potere discrezionale dello Stato nella designazione di un paese sicuro

Il secondo nodo che la Corte risolve (seconda e terza questione) riguarda le modalità della designazione e la portata del controllo giurisdizionale sulla stessa, in relazione al diritto fondamentale a un ricorso effettivo. In tale contesto, come si è appena sottolineato, la Corte ha delineato specifici obblighi di trasparenza degli Stati in merito alle fonti utilizzate ai fini della designazione di un paese come paese di origine sicuro e alla possibilità per il giudice di integrarle. Questa parte della sentenza è significativa, perché individua un limite alla discrezionalità procedimentale degli Stati sulla designazione, contribuendo a definire un livello minimo di trasparenza, alla luce delle pregnanti conseguenze che questa reca per il ricorrente[140].

La Corte osserva come la conoscibilità delle fonti di informazioni sui paesi di origine sia essenziale anche per confutare la presunzione di sicurezza del paese in ragione della situazione personale del ricorrente ai sensi dell'art. 36 della direttiva procedure; inoltre, le stesse fonti sono alla base

[140] La centralità delle fonti di informazioni utilizzate per la designazione è stata efficacemente sottolineata da G. Goodwin-Gill già nel 1992: secondo l'Autore, il punto cruciale per qualificare un paese come sicuro è la disponibilità di informazioni sui Paesi di origine (COI), le stesse utilizzate per verificare l'esistenza di un rischio nel caso individuale, raccolte e verificate secondo standard internazionali, con il coinvolgimento di organismi indipendenti quali UNHCR, ONG e altri riconducibili alla famiglia delle Nazioni Unite; altrimenti la credibilità stessa della designazione viene meno: «International standards can and should govern the process… the core issue is country information; and the key element … will be the standards for collecting and verifying that information», G. GOODWIN-GILL, *Safe Country? Says Who?*, in *International Journal of Refugee Law*, 1992, p. 249. Nello stesso senso, anche K. HAILBRONNER, *The Concept of "Safe Country" and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective* (1993) 5 *International Journal of Refugee Law*, 1993, p. 37, secondo cui la valutazione della "sicurezza" deve fondarsi su criteri oggettivi e informazioni attendibili sulla situazione politica e sui diritti umani: «The determination whether a country is safe must be based on objective criteria and reliable information on the general political situation and the observance of human rights in the country concerned».

dell'esame delle domande di protezione internazionale alle quali i richiedenti protezione hanno accesso ai sensi dell'art. 12, par. 1, lett. d) e art. 10, par. 3, lett. b), della direttiva procedure. Tali fonti di informazione sono analoghe a quelle sulle quali gli Stati possono basarsi per designare un paese come di origine sicuro[141] e che, secondo la Corte, devono essere rese accessibili al ricorrente e al giudice per conoscere le motivazioni in base alle quali la presunzione opera. Questo livello minimo di trasparenza è necessario per poter esercitare il diritto a un rimedio giurisdizionale effettivo contro il rigetto della domanda. In questo modo, il diritto a un rimedio giurisdizionale effettivo limita la discrezionalità statale, con un sindacato giurisdizionale che per essere effettivo deve comportare un esame completo ed *ex nunc* e deve riguardare tutti gli elementi di diritto e di fatto, compreso «se del caso» l'esame delle esigenze di protezione[142].

L'esame della Corte si concentra quindi sull'art. 47 della Carta, vero perno della sentenza, che conferisce sostanza al diritto a un ricorso effettivo sancito dalla direttiva procedure e comporta un dovere di motivazione[143]. Ne consegue che le ragioni poste a fondamento della presunzione di sicurezza devono essere rese conoscibili e, quindi, suscettibili di ricorso effettivo: la Corte sottolinea che quando «una domanda di protezione internazionale sia respinta in quanto manifestamente infondata per il motivo che il richiedente proviene da un paese di origine sicuro [...] siffatto motivo di diniego si confonde, essenzialmente, con i motivi sui quali si fonda la presunzione di protezione sufficiente che comporta la designazione del paese di cui trattasi come paese di origine sicuro»[144]. Ciò richiede che tanto il ricorrente quanto il giudice siano informati dei motivi del diniego e abbiano accesso alle fonti utilizzate per qualificare un paese terzo come sicuro, in linea con le sentenze *Alheto* e *CV*[145].

Più precisamente, la Corte afferma che ai sensi dell'art. 46 della direttiva procedure, il sindacato del giudice sui ricorsi avverso i dinieghi di protezione, le richieste di sospensive o i trattenimenti disposti in virtù dell'applicazione della nozione di paese sicuro, deve svolgersi *ex nunc*, con la conseguente possibilità di considerare elementi sopravvenuti rispetto alla decisione amministrativa[146]. L'inciso contenuto nello stesso art. 46, par. 3, relativo all'«esame *se del caso* delle esigenze di protezione internazionale», implica che tutti gli aspetti, anche procedurali – compresa la designazione

---

141 *Alace e Canpelli*, cit., punti 73-75.
142 *Ibi*, punto 76.
143 *Ibi,* punto 78.
144 *Ibi*, punto 79.
145 *Ibi*, punti 80-81.
146 *Ibi*, punti 81-82.

– debbano poter essere oggetto di controllo[147], incluso l'accesso alle fonti di informazione su cui tale designazione si fonda[148].

La Corte conclude pertanto che lo Stato deve garantire un accesso adeguato alle fonti di informazione su cui si basa la designazione perché il giudice deve poter verificare se le condizioni stabilite dalla direttiva sono state rispettate[149].

Inoltre, così rispondendo alla terza questione sollevata dal Tribunale di Roma, la Corte afferma che, sempre per garantire l'efficacia del controllo giurisdizionale in ordine al rispetto delle condizioni sostanziali, enunciate all'allegato I alla direttiva 2013/32, il giudice può anche basarsi su «altre informazioni da esso stesso eventualmente raccolte, siano esse provenienti da fonti pubbliche o da fonti di cui ha chiesto la produzione a una delle parti della controversia dinanzi ad esso pendente, a condizione che, da un lato, si sia accertato dell'affidabilità di tali informazioni e che, dall'altro, conformemente al principio del contraddittorio, tali parti abbiano la possibilità di presentare le loro osservazioni in ordine a tali informazioni»[150].

5.4. L'inammissibilità della designazione dei paesi d'origine sicura con esclusione di gruppi di persone

Un altro aspetto cruciale della sentenza riguarda l'esame della compatibilità con il diritto europeo della designazione da parte dell'Italia di un paese con la previsione di esclusioni di sicurezza per categorie di persone: anche su questo punto la Corte sviluppa il ragionamento sviluppato in *CV* e traccia un sindacato ampio di legittimità che è effettuato rigorosamente alla luce della direttiva e non del nuovo regolamento procedure, benché questo introduca la designazione con eccezioni esclusione di gruppi di persone[151].

---

[147] *Ibi*, punto 84.

[148] *Ibi*, punti 86-88.

[149] In modo conforme alla propria giurisprudenza consolidata sul diritto di asilo, in particolare *Alheto*, cit., punto 111; *Torubarov*, cit., punto 52; *CV*, cit., punto 88.

[150] *Alace e Canpelli*, cit., punto 86.

[151] Peraltro, l'interpretazione della nuova disposizione fornita dall'avvocato generale sarebbe stata comunque sufficiente per escludere la sicurezza di Bangladesh ed Egitto, stante l'esclusione di numerosi gruppi e non tutti chiaramente identificabili, come previsto dal nuovo regolamento e indicato anche dall'avvocato generale, così come dalla Corte di cassazione nell'ordinanza interlocutoria del 30 dicembre 2024. Il profilo della Repubblica Popolare del Bangladesh del 3 maggio 2024 indica infatti che «i casi di effettivo bisogno di protezione internazionale riguardano principalmente membri della comunità LGBTQI+, vittime di violenza di genere (incluse le mutilazioni genitali femminili), minoranze etniche e religiose, individui accusati di reati politici e condannati a morte».

La questione delle eccezioni personali è stata anche oggetto di specifiche domande formulate dalla Corte di giustizia nell'udienza del 25 febbraio 2025, rivolte in parte agli Stati membri e in parte alla Commissione. Quest'ultima ha però risposto in modo piuttosto evasivo, arrivando persino a modificare la posizione espressa nelle osservazioni scritte senza presentare alcuna plausibile giustificazione giuridica. L'avvocato generale, nelle sue conclusioni, ne aveva sostenuto l'ammissibilità, pur limitandone l'applicazione pratica a gruppi chiaramente individuabili in linea con la disposizione del nuovo regolamento[152].

Ribadendo i principi interpretativi già enunciati nella sentenza *CV*[153], la Corte di giustizia ha dichiarato inammissibili le eccezioni personali[154]. Tuttavia, a differenza della sentenza *CV*, la Corte non ha fatto leva in modo precipuo sull'argomento cronologico fondato sull'intenzione del legislatore di abolire le due eccezioni – personale e territoriale – con la direttiva 2013/32/UE, argomento che, a nostro avviso, resta comunque molto solido (v. *supra* par. 3). Basandosi su un'attenta ricostruzione della normativa vigente, valorizzando il significato letterale delle norme rilevanti, la Corte ha affermato che un paese può essere considerato sicuro se i requisiti dell'allegato I si applicano a tutte le persone senza eccezioni, salvo diversa disposizione legislativa[155]. Inoltre, come ricordato nelle osservazioni preliminari, ha sottolineato che la nozione di paese sicuro implica un regime derogatorio che deve essere interpretato restrittivamente e non può essere applicato oltre i limiti consentiti dal dato letterale e contestuale della direttiva e dai suoi obiettivi, ossia un esame *rapido* ma anche *esaustivo* delle domande di asilo[156]. Il bilanciamento tra la rapidità e l'esaustività dell'esame delle domande di asilo è un altro aspetto centrale nell'interpretazione della direttiva procedure, a dimostrazione del fatto che la Corte tiene in debito conto la scelta compiuta dal legislatore, ponderando attentamente i diversi interessi in gioco[157].

---

[152] Conclusioni dell'avvocato generale de La Tour, *Alace e Canpelli*, cit., parr. 66-95; M. FERRI, *Le conclusioni dell'avvocato generale Richard de La Tour sui paesi di origine sicuri: qualche ombra e molte luci (*pro-futuro*)*, in questa *Rivista*, 19 maggio 2025.

[153] *Alace e Canpelli*, punti 101-104.

[154] *Ibi*, punto 109.

[155] *Ibi*, punto 96. Analoghe argomentazioni sono contenute nel rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Bologna il 25 ottobre 2024, r.g. 14572-1/2024.

[156] *Ibi*, punti 99-105.

[157] Non rileva per la Corte la circostanza che il diritto futuro, ovvero il regolamento 2024/1348/UE, abbia previsto questa opzione: non si tratta del diritto vigente al momento della designazione e dell'esame, e la sua invocazione nella normativa italiana non può essere decisiva. La Corte riconosce che, con la direttiva 2013/32/UE, il legislatore dell'Unione ha compiuto una scelta politica diversa da quella effettuata nel 2005, analogamente a quella effettuata nel 2024 con il regolamento 2024/1348/UE.

In questo contesto, lo scrutinio del giudice nazionale sul rispetto dei presupposti sostanziali posti dalla direttiva si caratterizza come un esame sulla legittimità della designazione[158], secondo le indicazioni di questo 'mandato' conferito dalla Corte ai singoli giudici nazionali.

5.5. Le sentenze *CV* ed *Alace*: quali implicazioni per il nuovo regolamento procedure?

Con il dittico di sentenze *CV* e *Alace e Canpelli*, la Corte ha fugato ogni dubbio sull'interpretazione delle questioni sollevate dai giudici nazionali e sulla direttiva 2013/32/UE, destinata tuttavia a essere sostituita dal regolamento 2024/1348 a partire dal 12 giugno 2026. Quest'ultimo ha scelto un diverso equilibrio tra rapidità e completezza dell'esame delle domande di asilo, come la stessa Corte ha rilevato. In entrambe le decisioni, la Corte ha chiarito che, ai fini dell'interpretazione della direttiva 2013/32/UE, non assume rilievo il fatto che il diritto futuro – ossia il regolamento 2024/1348 – contempli tale opzione: non trattandosi della normativa vigente al momento della designazione e dell'esame, tale regolamento non può essere rilevante, neppure se richiamato nella novellata legislazione italiana[159]. La Corte ribadisce così che, con la direttiva procedure, il legislatore dell'Unione aveva compiuto una scelta politica diversa rispetto a quella del 2005; lo stesso legislatore ha scelto la data di applicazione della nuova disciplina, collocandola al 12 giugno 2026, prevedendo la possibilità di anticiparla: e così ha fatto la Commissione, presentando la proposta di regolamento, volta precisamente ad anticipare l'applicazione dell'art. 61, par. 2, in materia di paesi d'origine sicuri[160].

Tuttavia, anche in base al nuovo regolamento, sarà ancora possibile effettuare i due livelli di controllo giurisdizionale come delineati dalla Corte di giustizia in *CV* e *Alace*: quello sulla corretta designazione del paese come sicuro, che si configura come scrutinio di legittimità sulla designazione, basato su criteri formulati pressoché identici a quelli già presenti nelle direttive ma con l'ammissione delle designazioni con esclusioni; e quello sulla sicurezza del paese in relazione al singolo richiedente, che si configura quindi come uno scrutinio sulla legittima applicazione della categoria al singolo caso di specie.

---

158 *Alace e Canpelli*, cit., punti 108-109.

159 *Ibi*, punti 105-107.

160 COM(2025)186 del 16 aprile 2025, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'Unione. M. FERRI, *Le proposte della Commissione su paesi di origine e paesi terzi sicuri: ampliamento degli istituti e ulteriore livellamento al ribasso degli standard di tutela dei richiedenti*, in *Questione giustizia*, 1 luglio 2025.

Ovviamente, la tipologia di ricorso sarà diversa a seconda che il controllo giurisdizionale riguardi l'elenco nazionale o quello europeo, ma i principi stabiliti dalla Corte e derivanti direttamente dall'art. 47 della Carta rimarranno pienamente applicabili e dovranno essere integrati nel nuovo contesto[161].

Si potrebbe sostenere che in questo modo la nozione di paese sicuro, interpretata restrittivamente come un'eccezione alla regola, rischi di diventare inefficace per i Governi che su questa vogliono realizzare misure di gestione extraterritoriale delle procedure amministrative di asilo.

È tuttavia ragionevole ipotizzare che, dati i diversi equilibri sanciti nella materia dal nuovo regolamento e da altri strumenti a questo connessi, come ad esempio il regolamento *screening* o la riforma del regolamento EURODAC, vi sarà un incremento del contenzioso, a livello nazionale ed europeo, sia sulla validità degli strumenti che sulla loro "integrazione armonica" con le normative nazionali.

Come già notato, il problema di fondo della nozione è il suo utilizzo improprio come strumento anti-immigrazione piuttosto che come semplice meccanismo per snellire e accelerare le procedure. Ad esempio, le discrepanze e l'eterogeneità osservate negli elenchi nazionali sono una chiara dimostrazione della trasformazione della funzione del concetto di paese di origine sicuro e della valenza politica di questo concetto, che viene oggi configurato come l'architrave di un radicale ripensamento delle politiche nazionali ed europee di asilo[162]. Inoltre, a livello nazionale, le procedure per la designazione sono assai variegate, ed è ipotizzabile che l'intensità del controllo giurisdizionale sia anche inversamente proporzionale alla qualità dei procedimenti nazionali di designazione. Vale la pena sottolineare che la disciplina italiana, che ha dato origine alla saga giuridica culminata nella sentenza *Alace e Canpelli*, rappresenta un caso particolarmente farraginoso e fallace di procedimento di designazione dei paesi sicuri, come più volte sottolineato. Sul punto la Corte di giustizia dovrà probabilmente interloquire con le corti nazionali, così da precisare i diversi profili inerenti alla qualità delle procedure nazionali di designazione e ad eventuali discrepanze formali e materiali con la normativa europea.

---

[161] M. FERRI, *L'impugnazione da parte dei privati degli atti regolamentari che non comportano misure di esecuzione. La teoria della completezza dei rimedi tra ricorso di annullamento davanti al giudice dell'Unione e ruolo delle giurisdizioni nazionali*, in corso di pubblicazione, Pisa, 2025, pp. 35-36 del dattiloscritto.

[162] Conclusioni dell'avvocato generale de la Tour, *Alace e Canpelli*, cit., par. 61. In dottrina si veda D. THYM, *Safe Third Countries: the Next 'Battlefield'*, in *eumigrationlawblog* 5 luglio 2024.

Del resto con il nuovo regolamento, letto in concorso con altri strumenti del Patto[163], il legislatore europeo ha scelto di percorrere appieno questa strada, perché al concetto di paese di origine sicuro ha affiancato un ulteriore criterio per l'applicazione delle procedure accelerate e di frontiera, quello della nazionalità con un tasso di riconoscimento inferiore al 20% (v. sopra par. 3). Come si può intuire, questo criterio che si basa su una presunzione, nulla dice sulle effettive condizioni di sicurezza di un paese, generando così difficoltà nella «coesistenza» tra le diverse norme del sistema di asilo, come quelle sui requisiti per la designazione dei POS, da un lato, e quelle sul controllo giurisdizionale e sulla sua intensità, dall'altro. Ciò che appare certo è che il ricorso a presunzioni e finzioni, così significativo nel Patto, è destinato ad accrescere il contenzioso, sia a livello nazionale sia europeo, includendo anche la possibilità di mettere in discussione la compatibilità delle regole dell'Unione con eventuali standard nazionali più elevati[164].

6. Il sindacato sulla designazione del paese di origine sicuro nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo e in prospettiva comparata

6.1. Il paese di origine sicuro davanti alla Corte Europea dei Diritti Umani: un controllo che verte strutturalmente sul caso concreto

La sentenza *Alace*, letta congiuntamente con la sentenza *CV*, suggerisce, senza alcuna ambizione di completezza, di allargare l'esame verso altre giurisdizioni e altre corti, sia nazionali che sovranazionali, per contestualizzare la vicenda italiana sulla designazione, la sua efficacia e il relativo controllo giurisdizionale, nel panorama europeo; ampliare gli orizzonti consente inoltre di comprendere meglio i diversi concetti giuridici elaborati dalla Corte di giustizia, ponendoli in prospettiva con le interpretazioni offerte da altre corti.

---

[163] Sulla logica della legislazione a pacchetto e sulle sue implicazioni, anche in sede di esame davanti alla Corte di giustizia, si veda M. DOUGAN, *EU Competences in An Age of Complexity And Crisis: Challenges And Tensions In the System of Attributed Powers,* in *Common Market Law Review*, 2024, p. 93 ss.

[164] In questa prospettiva si possono immaginare situazioni di tensione o conflitto tra diversi standard di tutela: in letteratura, si veda M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995; L.F.M. BESSELINK, *Entrapped by the maximum standard: On fundamental rights, pluralism and subsidiarity in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 1998, pp. 629-680. Sia altresì consentito rinviare a L. MARIN, *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, e a L. MARIN, *La fuga dal diritto nel contesto del controllo delle migrazioni: agencification, esternalizzazione e informalizzazione come spinte alla limitazione del controllo giurisdizionale*, in *www.giudicedonna.it*, 2024.

Un primo confronto utile – e necessario – può essere tracciato con la giurisprudenza rilevante della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che, come noto – e a differenza della Corte di giustizia – si pronuncia su casi specifici. Per la Corte di Strasburgo, il paese di origine sicuro entra in gioco nell'esame delle violazioni dei diritti umani compiute dagli Stati, in particolare nell'esame del diritto alla vita, del divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti, nel diritto ad un ricorso effettivo e nel divieto di espulsioni collettive di stranieri, rispettivamente protetti agli artt, 2, 3, 13 CEDU e all'art. 4 del Protocollo 4[165].

In via preliminare va osservato che la CEDU obbliga gli Stati Contraenti a rispettare e proteggere i diritti umani nei singoli casi, che, al ricorrere di determinati requisiti, possono essere (ri-)esaminati davanti alla Corte di Strasburgo. In questo contesto, con l'adozione di legislazioni più restrittive in materia di asilo, è ipotizzabile un incremento del rischio di violazione di diritti sanciti nella CEDU da parte degli stati membri dell'UE, con un aumento del contenzioso davanti alla Corte EDU, proprio perché questa corte richiede il rispetto dei diritti nel caso concreto. In particolare, l'art. 13 CEDU impone agli Stati di predisporre rimedi giurisdizionali effettivi per la tutela dei diritti fondamentali, con dirette implicazioni sull'esame delle domande di asilo, che deve mantenere un carattere individuale e consentire la valutazione accurata della sussistenza dei presupposti del diritto alla protezione.

Pur prescindendo dall'elaborazione di una specifica nozione di paese di origine sicuro e dei corrispondenti requisiti sostanziali, per la natura sussidiaria del suo controllo, va tuttavia osservato che la Corte ha accettato, in alcuni casi, di ribaltare le presunzioni di sicurezza stabilite dagli Stati[166]; questo è accaduto anche quando si trattava di Stati membri dell'Unione europea[167]. Su questo aspetto, di particolare interesse è la sentenza *Ilias e Ahmed II* che ha esaminato il concetto di paese terzo sicuro *ex* art. 38 della direttiva procedure, che è un concetto diverso ma collegato a quello di paese di origine sicuro. In questa pronuncia, che affronta la politica ungherese di trattenimento ed espulsione sistematica dei richiedenti asilo

---

[165] C. PITEA, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, cit., p. 627 ss.; F. L. GATTA, *Il divieto di espulsione collettiva di stranieri nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Napoli 2023.

[166] Corte EDU, 28 giugno 2011, *Sufi e Elmi c. United Kingdom*; 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*; (Grande Camera), 21 novembre 2019, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*. Nel caso *D.L. c. Austria*, la Corte, giudicando tuttavia un caso di estradizione, ha richiesto che, nell'utilizzo della presunzione di sicurezza relativa alla designazione di un paese di origine sicuro contenuta in una legge, le autorità statali debbano comunque procedere ad un *individual risk assessment*. Si veda Corte EDU, 7 dicembre 2017, *D.L. c. Austria*.

[167] Emblematico è il caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, che tuttavia si riferiva al funzionamento del cd. sistema Dublino.

nelle zone di transito, la Corte di Strasburgo richiede che, nonostante i criteri presuntivi, il ricorrente debba ricevere un esame individuale della domanda e che debbano esserci precise garanzie a tal fine, assicurate o dallo Stato stesso o dal paese terzo sicuro[168]. Ne consegue che la presunzione di sicurezza, sottesa alla designazione di un paese terzo sicuro, non è assoluta e che l'accesso effettivo a procedure di asilo nello stato terzo sicuro assume carattere essenziale, dato il carattere assoluto del divieto di trattamenti disumani e degradanti.

La sentenza *Ilias e Ahmed II*, pur ampiamente criticata sull'aspetto della detenzione dei richiedenti asilo per il *revirement* compiuto sul punto rispetto alla *Ilias e Ahmed I*[169], si inserisce in un filone sviluppatosi a partire dalla legislazione ungherese, particolarmente restrittiva del diritto di asilo; questa ha costituito una delle declinazioni della crisi dello stato di diritto in Ungheria, che la stessa Corte di giustizia ha parallelamente affrontato con le pronunce *Torubarov* e *F.M.S.*, che vanno ascritte al processo di costituzionalizzazione della disciplina europea dell'asilo[170].

Nel recente caso *S.H. c. Malta*[171], la Corte di Strasburgo ha esaminato l'efficacia della designazione di un paese come paese di origine sicuro nel caso di un richiedente asilo, cittadino del Bangladesh, la cui domanda era stata respinta dalle autorità maltesi.

In qualità di giudice dei ricorsi individuali contro lo Stato contraente, la Corte di Strasburgo ha ritenuto che, anche a prescindere dal proprio esame della decisione ministeriale di designare il Bangladesh come paese sicuro, perché non spetta ad essa di valutare la compatibilità del diritto maltese con la direttiva procedure, le circostanze del caso dimostrino come un pieno esame individuale rimanga un requisito indispensabile in determinate situazioni, nonostante la designazione. Ne consegue che le autorità

---

[168] Corte EDU (Grande Camera), *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, cit., punti 128 ss., e 139 ss., in particolare punti 141 e 163. Vale la pena ricordare che la sentenza in questione era stata ampiamente criticata in dottrina per l'approccio tenuto dalla Corte EDU (Grande Camera) sulla detenzione dei richiedenti asilo.

[169] Si veda, *ex multis*, F. L. GATTA, *Diritti al confine e il confine dei diritti: La Corte Edu si esprime sulle politiche di controllo frontaliero dell'Ungheria (Parte I – espulsione e Art. 3 CEDU)*, in *ADiM Blog*, dicembre 2019.

[170] B. NAGY, *From Reluctance to Total Denial. Asylum Policy in Hungary 2015-2018*, in V. STOYANOVA, E. KARAGEORGIOU (a cura di), *The New Asylum and Transit Countries in Europe During and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis*, Leiden, 2019; sui casi ungheresi sia consentito rinviare a L. MARIN, *La Corte di Giustizia riporta le 'zone di transito' ungheresi dentro il perimetro del diritto (europeo) e dei diritti (fondamentali)*, in *ADiM Blog*, maggio 2020.

[171] Corte EDU, 22 maggio 2023, *S.H. c. Malta*.

statali, e tra queste vi è il giudice, devono poter prescindere da quest'ultima[172].

Il presupposto concettuale di tale ragionamento è duplice: da un lato, la designazione ha carattere non assoluto ma relativo; dall'altro, essa riveste una funzione meramente procedurale, in linea con l'interpretazione della Corte di giustizia. L'assunto di fondo, ribadito chiaramente anche dalla Corte di Strasburgo, è che il diritto d'asilo esige l'accesso effettivo a procedure volte ad esaminare la situazione del richiedente.

Nonostante la particolare natura sussidiaria del controllo giurisdizionale della Corte EDU e il contesto di violazioni sistematiche del diritto di asilo praticate dai paesi in questione, questa parentesi di confronto dimostra che le presunzioni connesse con la nozione di paese sicuro entrano in diretta tensione con la natura ontologicamente individuale del diritto d'asilo. Alla luce di ciò, ancor più perplessità desta il nuovo criterio della soglia del venti per cento, fissata dal nuovo regolamento procedure (v. *supra* par. 2).

6.2. Il caso tedesco: la designazione garantita da forti vincoli costituzionali

Un caso meritevole di considerazione, nella prospettiva comparata, è quello tedesco, particolarmente interessante perché l'ordinamento prevede già nella Costituzione una disciplina piuttosto articolata della materia[173]. In Germania, infatti, il concetto di paese sicuro è regolato direttamente dalla Legge fondamentale (*Grundgesetz*) e, incidendo sul diritto fondamentale di asilo, la sua definizione è assistita da particolari garanzie. L'ordinamento tedesco riconosce l'asilo come diritto fondamentale, ma ammette che vi siano profili politici nella limitazione di tale diritto, i quali

---

[172] *Ibi*, par. 91: «[i]n this connection, the Court also observes that the Government was able to rely on only one situation (three decisions in respect of different family members affected by the same situation) whereby the Tribunal overturned the Agency's decision. Furthermore, the applicant explained that in those three cases a lawyer had managed to intervene before the Tribunal – a situation which no doubt was rare given the restrictive time-limit referred to above and possible notification problems. In the remaining 478 reviews undertaken in 2021 the Tribunal confirmed the first-instance decision (see paragraph 67 above). While legislative initiatives aimed at improving the procedure (scope of the assessment) before the Tribunal might be welcome, it is reasonable to conclude that, at the time relevant to the present case, the Tribunal tended to automatically confirm the Agency's decision within a short timeframe (maximum three days), as happened in the instant case (one day). *Moreover, while the Court need not enter into the ministerial decision designating Bangladesh as a safe country, the above exceptions go to show that a full individual assessment is nonetheless called for in certain circumstances, despite such designation*».

[173] Si veda l'art. 16a della *GrundGesetz* è reperibile nel sito https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html.

possono essere recepiti all'interno di un procedimento di designazione soggetto a precisi requisiti e garanzie.

La Legge fondamentale richiede che la designazione dei Paesi sicuri avvenga con legge approvata dal *Bundesrat*. Tale designazione produce, tra i suoi effetti, l'immediato allontanamento del richiedente asilo anche in pendenza dei rimedi giurisdizionali. Inoltre, la Costituzione tedesca stabilisce vincoli materiali alla possibilità stessa della designazione, in modo analogo a quanto previsto dalla normativa europea[174], e disciplina gli effetti che ne derivano: essa genera una presunzione confutabile nel caso concreto, qualora il richiedente dimostri di essere perseguitato per motivi politici o di rischiare di subire trattamenti o pene disumane o degradanti, pur comportando una significativa compressione delle garanzie procedurali connesse all'accertamento dei requisiti per la protezione internazionale[175]. In questi casi, come è stato osservato[176], la Corte costituzionale ha ritenuto di avere un sindacato limitato alla "giustificabilità" della designazione, in quanto la limitazione del diritto di asilo è assistita da una riserva di legge, soggetta all'approvazione del *Bundesrat*. Non è un caso che anche il Tribunale amministrativo di Berlino abbia sollevato un rinvio pregiudiziale[177].

A riprova della centralità di questa disciplina vanno segnalate le recenti proposte di riforma della lista. Infatti, essendo la normativa tedesca di attuazione del diritto europeo, il governo federale sta cercando di sottrarre al legislatore federale la competenza a modificare la lista, ben consapevole delle difficoltà e delle resistenze che incontrerebbe nei due rami del Parlamento[178].

Proprio come in Italia, anche il caso tedesco mette in luce in modo esemplare le tensioni tra diritto e politica insite nella designazione dei Paesi di origine sicuri[179]. Il caso tedesco è altresì emblematico perché insegna

---

[174] Art. 16a, par. 3 della Costituzione tedesca: «States may be specified in which, on the basis of their laws, enforcement practices and general political conditions, it can be safely concluded that neither political persecution nor inhuman or degrading punishment or treatment exists».

[175] Art. 16a, par. 4: «In the cases specified by paragraph (3) of this Article and in other cases that are plainly unfounded or considered to be plainly unfounded, the implementation of measures to terminate an applicant's stay may be suspended by a court only if serious doubts exist as to their legality; the scope of review may be limited, and tardy objections may be disregarded. Details shall be determined by a law».

[176] E. CATERINA, *Quale spazio,* cit.

[177] Corte giust., rinvio pregiudiziale sollevato dal Verwaltungsgericht di Berlino, depositato il 9 dicembre 2024, causa C-839/24, *Casamance*.

[178] B. BATHKE, *Germany to loosen rules regarding 'safe countries of origin' for migrants*, 3.6.2025, reperibile su infomigrants.net; M. FÜRSTENAU, *Immigration: Germany seeks 'safe countries of origin'*, 6 agosto 2025, reperibile al sito www.dw.com.

[179] Gli studi sulle funzioni delle COI e sulle tensioni che queste rappresentano sono diffusi in altri ambiti delle scienze sociali. Sul punto, si veda E. BODSTRÖM, *Illusions of*

che le limitazioni di un diritto fondamentale sono generalmente assistite da particolari garanzie e vincoli. Quando tali garanzie sono rispettate – sia sul piano procedurale (la forma prescritta per l'atto che definisce il concetto di POS) sia sul piano sostanziale (i presupposti materiali stabiliti dal *Grundgesetz*) – il sindacato giurisdizionale sulla designazione risulta più circoscritto, restando comunque ferma la garanzia dell'esame individuale del caso concreto[180].

6.3. Il caso dei Paesi Bassi: la tradizione della disapplicazione in un paese privo di controllo accentrato di costituzionalità

Un ulteriore caso rilevante in chiave comparatistica è quello dei Paesi Bassi, il cui ordinamento costituzionale si distingue per due tratti peculiari: da un lato, l'assenza di un controllo di costituzionalità sulle leggi, sancita dall'art. 120 della *Grondwet*, che vieta in modo assoluto tale sindacato; dall'altro, una marcata apertura all'ordinamento internazionale, poiché la Costituzione prevede la diretta applicabilità del diritto pattizio internazionale e la conseguente disapplicazione della norma interna incompatibile[181]. Questa apertura ha determinato un ruolo speciale della CEDU e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo come punto di riferimento *attuativo* e *trasformativo* della Costituzione olandese[182]. Nei Paesi Bassi, in assenza di una Corte costituzionale, si sono tuttavia sviluppate delle forme alternative di *judicial review*, affidate ai giudici comuni, i quali esercitano un controllo

---

objectivity: The two functions of country of origin information in asylum assessment, in *Migration Studies*, 2023, pp. 197-217.

[180] E. CATERINA, *Quale spazio*, cit. Non sarà un caso che nell'udienza orale di fronte alla Corte di giustizia nel caso *Alace*, la Germania è stato l'unico Governo che è intervenuto sostenendo un'interpretazione rigorosa del testo della direttiva procedure, in linea con quanto sostenuto dalla Commissione europea nelle sue osservazioni scritte e poi dalla Corte di giustizia nella sentenza.

[181] Si vedano a tal fine gli artt. 93 e 94 della Costituzione olandese, reperibili nel sito www.rechtspraak.nl: «Article 93: Publication and entry into force of Treaties and International Resolutions Provisions of treaties and of resolutions by international institutions which may be binding on all persons by virtue of their contents shall become binding after they have been published». «Article 94: National law in conflict with Treaties or International Resolutions Statutory regulations in force within the Kingdom shall not be applicable if such application is in conflict with provisions of treaties or of resolutions by international institutions that are binding on all persons».

[182] G. MARTINICO, *Studio sulle forme alternative di judicial review: il caso dei Paesi Bassi e della Svizzera*, in *Federalismi*, 2017; si veda altresì L.F.M. BESSELINK, *The Notion and Nature of the European Constitution after the Lisbon Treaty*, in J. WOUTERS, L. VERHEY, P. KIIVER (a cura di), *European Constitutionalism beyond Lisbon*, Intersentia, 2009, pp. 261-281.

diffuso sulla conformità agli obblighi internazionali e ai diritti fondamentali sia degli atti dell'esecutivo sia delle leggi approvate dal Parlamento[183].

Nella prospettiva, i Paesi Bassi hanno adottato una lista di Paesi di origine sicuri[184]. In questo ordinamento, sia in passato sia più recentemente, si è posto in termini significativi il problema del controllo giurisdizionale su tale lista e, in particolare, del livello di intensità di detto scrutinio. Tra le questioni sorte più di recente, si segnala la sentenza del Consiglio di Stato (*Raad van State*) del 22 gennaio 2025, resa nell'ambito dell'appello proposto dal Ministero dell'asilo e della migrazione olandese contro una decisione del Tribunale dell'Aia, che aveva accolto il ricorso di una richiedente asilo la quale, tra l'altro, contestava la designazione dell'Armenia come paese di origine sicuro[185].

In quel contesto, il Consiglio di Stato ha ribadito la sua giurisprudenza costante che trova origine in una pronuncia del 2016[186]. Nella sentenza del 2025, un aspetto centrale è la rilevanza e l'efficacia della Convenzione di Istanbul ai fini dell'interpretazione dei requisiti tecnici per la designazione dell'Armenia come paese di origine sicuro. In primo grado, il Tribunale dell'Aja aveva dichiarato quella designazione come non vincolante[187].

Ribadendo la legislazione europea, il Consiglio di Stato ha ricordato che la designazione di un paese come paese di origine sicuro deve rispettare precisi requisiti: il ministro deve dimostrare che, in modo generale e costante, in quel paese non si verificano persecuzioni ai sensi della Convenzione di Ginevra né trattamenti contrari all'art. 3 CEDU[188]. La decisione deve fondarsi su una pluralità di fonti indicate a titolo esemplificativo e, soprattutto, l'autorità amministrativa deve dar conto della situazione di diritto e di fatto del paese interessato, verificando sia la normativa nazionale sia la sua effettiva applicazione. In tale prospettiva è essenziale che esista un sistema di protezione dei diritti realmente operativo. La motivazione può poi essere integrata dal ministro in sede di esame di un caso individuale[189].

---

[183] G. MARTINICO, *Studio sulle forme alternative di judicial review*, cit., p. 12.

[184] European Migration Network Inform, *Safe Country of Origin*, cit.

[185] *Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak*, 22 gennaio 2025, causa numero 202402253/1/V1, ECLI:NL:RVS:2025:193 https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2025:193.

[186] *Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak*, 14 settembre 2016, causa numero 201603036/1/V2, ECLI:NL:RVS:2016:2474, https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2016:2474.

[187] In olandese: "onverbindend verklaren", al punto 2.2 della sentenza citata. *Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak*, sentenza del 22 gennaio 2025.

[188] *Ibi*, punto 5.

[189] *Ibidem*.

Altro aspetto significativo in relazione alla designazione è la precisazione del Consiglio di Stato relativa all'efficacia della pronuncia del Tribunale amministrativo sulla designazione[190]. In particolare, il Tribunale aveva, sulla base del vizio relativo alla motivazione della designazione, dichiarato tale designazione come non vincolante. Su questo punto, il Consiglio di Stato olandese decide che, in ossequio alla propria giurisprudenza, il giudice può dichiarare non vincolante una designazione solo qualora non sia possibile ricavarne un'interpretazione conforme al diritto. Invece, è pacifico che il giudice amministrativo possa sempre disapplicare la disposizione, qualora le circostanze del caso concreto consentano di confutare la presunzione di sicurezza[191].

È altresì importante richiamare la sentenza del 2016, nella quale è stato sancito il principio secondo cui il sindacato del giudice amministrativo sulla designazione di un paese come paese di origine sicuro deve essere completo ed esaustivo[192]. In quel caso, alcune richiedenti asilo avevano proposto appello contro una decisione di rigetto basata sulla designazione dell'Albania come paese di origine sicuro. Nel valutare i motivi di appello, il Consiglio di Stato ha ribadito che, qualora il Ministero intenda mantenere tale designazione, esso deve fornire una motivazione adeguata circa la sussistenza dei presupposti tecnici richiesti[193]. Al contempo, il Ministero resta tenuto a esaminare il racconto individuale della richiedente, anche se proveniente da un paese di origine sicuro, poiché la designazione non incide né sull'obbligo di valutazione individuale né sull'onere della prova[194]. Più nello specifico, in relazione all'intensità del controllo sulla

---

190 *Ibi*, punto 8.

191 Il Consiglio di Stato motiva ulteriormente sulla procedura interna relativa alla designazione, statuendo che un vizio di motivazione del Ministero non comporta di per sé l'annullamento della designazione. Occorre piuttosto verificare se il Ministero abbia correttamente valutato le circostanze del caso concreto – ad esempio, quando il richiedente asilo affermi di essere vittima di violenza domestica – e, in caso affermativo, se abbia fornito una motivazione esaustiva e aggiornata a sostegno della presunzione relativa derivante dalla designazione dell'Armenia come paese di origine sicuro. Tuttavia, siccome la designazione può ancora essere legittima in altri casi, questa non possa essere dichiarata non vincolante, ma al contrario possa sempre essere disapplicata nel caso concreto. *Ibi*, punto 8.1.

192 In olandese: «De toetsing of een land een veilig land van herkomst is, moet, nu het bij de aanwijzing gaat om de feitelijke vraag naar de veiligheidssituatie in een land van herkomst, anders dan de rechtbank heeft overwogen, zonder terughoudendheid plaatsvinden». Si veda *Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak*, sentenza del 14 settembre 2016, punto 3.5.

193 *Ibidem*.

194 *Ibidem*.

designazione[195], il Consiglio di Stato ribadisce l'obbligo dell'autorità amministrativa di motivare adeguatamente le informazioni utilizzate per giungere alla designazione e di chiarire in che modo abbia ritenuto soddisfatti gli standard previsti dalla normativa nazionale ed europea. Tali elementi sono essenziali affinché il richiedente asilo possa contestare la designazione e il giudice amministrativo possa effettivamente sindacarne la fondatezza in fatto e in diritto. L'esame della designazione di un paese come sicuro deve dunque svolgersi *senza esitazioni*, poiché essa stessa si fonda su presupposti fattuali relativi alla sicurezza del paese terzo[196].

A dimostrazione della apertura strutturale della Costituzione olandese al diritto internazionale ed europeo, e nonostante la forte attenzione politica sul tema immigrazione e asilo, vale la pena sottolineare che le sentenze *CV* e *Alace* non sono passate inosservate nell'ordinamento olandese: la prima reazione del Governo è stata la riduzione della lista dei paesi sicuri, in ottemperanza alle sentenze; mentre è proprio di questi giorni la decisione dello stesso di sospendere del tutto la lista nazionale, in attesa della lista europea[197].

In sintesi, e a prescindere da questi ultimi sviluppi, benché nel diritto olandese il sindacato resti vincolato al caso concreto – forse in coerenza con la tradizione che esclude l'annullamento della legislazione – esso si configura come un controllo diffuso e completo, esercitato da ogni giudice amministrativo sul rispetto di tutti i presupposti della designazione. Qualora il giudice riscontri una carenza, la conseguenza è la disapplicazione della designazione nel caso specifico.

Del resto, non è casuale che proprio nei Paesi Bassi abbia avuto origine il rinvio pregiudiziale all'origine della celebre sentenza *Van Gend en Loos*, con la quale lo strumento degli effetti diretti ha fatto ingresso nell'ordinamento europeo. Inoltre, l'azione combinata di effetti diretti, del primato e della necessità della tutela immediata dei diritti individuali ha portato la Corte a precisare lo strumento della disapplicazione del diritto interno, sul quale conviene ora soffermarsi[198].

---

[195] *Ibidem*.

[196] *Ibidem*.

[197] Sul punto si veda la nota informativa dell'Agenzia dell'asilo olandese *IB 2025/35 Arrest Hof van Justitie veilige landen van herkomst uitzonderen van groepen*, del 5 agosto 2025, che riduce la lista nazionale dei paesi di origine sicuri, reperibile online: https://puc.overheid.nl/ind/doc/PUC_1380036_1/1/. Sulla recente decisione di sospendere del tutto la lista nazionale si veda l'articolo di stampa del 23 settembre 2025: *Van Weel schort lijst van veilige landen op na arrest EU-hof* (Van Weel sospende la lista dei paesi sicuri dopo la sentenza della Corte UE, *traduzione nostra*), consultabile online: https://nieuws.nl/politiek/van-weel-schort-lijst-van-veilige-landen-op-na-arrest-eu-hof-BQhOrt.

[198] B. de WITTE, *Sovereignty and European Integration: The Weight of Legal Tradition*, in *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 1995, p. 145.

7. Disapplicazione o questione di legittimità costituzionale? Il portato della saga sui paesi sicuri nella prospettiva del dialogo tra le corti

In un'osservazione marginale, formulata nelle conclusioni nel caso *Alace*, l'avvocato generale de la Tour ha sottolineato che, nonostante la disciplina dell'Unione in materia di designazione dei Paesi di origine sicuri, il recepimento a livello nazionale non garantisce un'applicazione uniforme e omogenea del diritto dell'Unione; al contrario, rimane un certo grado di frammentazione e disomogeneità tra le discipline nazionali[199].

L'avvocato generale ricorda, a questo proposito, un caso paradossale, e cioè che il Consiglio di Stato francese nel 2014 ha annullato la designazione del Kosovo come paese di origine sicuro, confermando invece l'inserimento dell'Albania nella lista nazionale; nello stesso mese, il Consiglio di Stato belga è giunto a conclusioni diametralmente opposte sugli stessi Paesi, ritenendo sicuro il Kosovo e annullando il decreto relativo all'Albania.

Ciò dimostra come, nell'ordinamento dell'Unione, il paradigma dell'uniforme e coerente applicazione del diritto sia una «conquista quotidiana» che presuppone la partecipazione attiva dei giudici nazionali, primi garanti del rispetto e dell'attuazione dei diritti dell'Unione. Le decine di rinvii dei giudici italiani, unitamente a quelli del Tribunale di Brno e di Berlino, dimostrano che è solo attraverso questo canale di interlocuzione diretta e diffusa che la Corte di giustizia può contribuire a realizzare tale obiettivo[200].

In quest'ottica appare singolare che sia il controllo diffuso dei giudici ordinari ad essere ritenuto fonte di incertezza giuridica[201]. Nell'esercizio del loro sindacato giurisdizionale, i giudici sono assistiti da rigorosi criteri interpretativi del diritto dell'Unione, delineati dalla Corte di giustizia che, come dimostrano le sentenze *CV* e *Alace*, erano stati osservati nei casi italiani[202]. Le pronunce hanno infatti confermato il contrasto tra la normativa italiana e la direttiva procedure, già rilevato dai giudici di merito, che avevano optato, in alcuni casi, per la disapplicazione e, in altri, per il rinvio

---

[199] Conclusioni dell'avvocato generale de la Tour, *Alace e Canpelli*, cit., par. 61. A livello documentale, si veda: European Union Asylum Agency, *Applying the concept of safe countries in the asylum procedure*, cit. specialmente le considerazioni finali ivi contenute. Si veda altresì A. RADJENOVIC, *Safe country of origin' concept in EU asylum law*, cit.

[200] J. ALBERTI, G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pisa, 2023.

[201] M. SAVINO, *Disapplicazione senza freni*, cit., p. 2.

[202] *CILFIT*, cit.; *Consorzio Italian Management*, cit.

pregiudiziale alla Corte di giustizia e alla Corte di cassazione, motivando la scelta in modo articolato. L'utilizzo diversificato degli strumenti esistenti per superare il conflitto tra la norma interna e la norma dell'Unione fa parte della fisiologia dei rapporti tra ordinamenti giuridici fortemente integrati, che si attivano in reazione alla patologica difformità derivante dal mancato adeguamento in via normativa. I provvedimenti giurisdizionali costituiscono infatti la reazione a violazioni della legalità poste da atti normativi in contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. È la legislazione che non rispetta i diritti definiti dall'Unione europea, come quella italiana sui paesi sicuri, a creare incertezza giuridica. Come affermato dalla Corte di giustizia, la normativa nazionale dovrebbe recare attuazione delle direttive «con un'efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto»[203]; una legislazione che deve concorrere a rimuovere qualsiasi atto difforme agli obblighi derivanti dall'Unione europea, in ottemperanza al principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE[204].

Inoltre, come ben rilevato dalla Corte di cassazione nelle due pronunce di dicembre 2024, ci troviamo in un settore del diritto dell'Unione che si è pienamente innestato nei principi fondamentali del nostro ordinamento. È infatti grazie al diritto dell'Unione che il diritto costituzionale di asilo ha trovato concreta attuazione, a fronte dell'inerzia — protrattasi per decenni — del legislatore nazionale[205]. Nella saga giudiziaria sui Paesi sicuri, inoltre, il diritto dell'Unione, così come interpretato dalla Corte di giustizia, si è rivelato portatore di uno standard di tutela più elevato rispetto a quello previsto dalla legislazione interna, risultata in contrasto con il primo. Analoga corrispondenza esiste per quanto riguarda il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta, che, secondo le sue Spiegazioni, è basato sugli artt. 6 e 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e trova piena coerenza con gli artt. 24, 111 e 113 della Costituzione, come ampiamente sottolineato dalla Corte di cassazione nelle due pronunce sopra esaminate.

La connessione con i diritti fondamentali costituzionalmente tutelati impone tuttavia di riflettere sul ruolo che potrebbe essere svolto dalla Corte costituzionale, la grande assente – sino ad ora – nella saga giudiziaria italiana sui paesi sicuri. La questione interseca così il fervente tema dei

---

[203] *Alace e Canpelli*, cit., punto 58.

[204] U. VILLANI, *Il nuovo «cammino comunitario» della Corte costituzionale*, in *Eurojus*, 2024, pp. 3-4. Si veda altresì F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, Napoli, 2020.

[205] V. *supra* par. 2.2.

rapporti tra ordinamenti e del ruolo delle corti, giudici comuni e giurisdizioni, che è impossibile affrontare in questa sede in modo appropriato[206]. Ci limitiamo piuttosto a trarre alcune considerazioni dalla vicenda sin qui ricostruita, che potrebbero risultare utili anche in tale contesto.

Anzitutto, la saga giudiziaria sui paesi sicuri dimostra con chiarezza la rilevanza della funzione sistemica della Corte di giustizia quale garante ultimo dell'uniformità applicativa del diritto dell'Unione. Quando il diritto dell'Unione non viene correttamente attuato o applicato a livello nazionale, l'intervento della Corte di Lussemburgo consente di ristabilire coerenza e assicurare il rispetto dei diritti fondamentali in tutti gli Stati membri. I rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia sollevati dai giudici italiani hanno infatti contribuito a chiarire l'interpretazione di un atto dell'Unione

---

[206] Più in generale, come noto, in caso di «doppia pregiudizialità», spetta al giudice decidere quale strada percorrere (ordinanze n. 217 e n. 216 del 2021), perché la Corte costituzionale ha escluso sia l'antitesi sia un ordine di priorità fra tali strumenti (sentenze n. 170 del 1984, n. 20 del 2019, n. 67 del 2022, n. 181 del 2024). Inoltre, è la stessa Corte di giustizia che ha più volte confermato che eventuali precedenze a favore di un controllo costituzionale a livello domestico non sono compatibili con il diritto dell'Unione (Corte di giustizia (Grande sezione), 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS*, ECLI:EU:C:2022:99; *Melki e Abdeli*, cit.). La letteratura e la giurisprudenza in materia è, come noto, vastissima. *Ex multis* si vedano: C. AMALFITANO, *"Tono costituzionale": formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante. brevi riflessioni a partire dalla sentenza costituzionale n. 31/2025*, in questa *Rivista*, 2025; P. DE PASQUALE, *Il primato del diritto dell'Unione europea tra giudice comune e Corte costituzionale*, in *Unione europea e diritti*, 2025; F. DONATI, *I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, in *Federalismi*.it, 2020, p. 104 ss.; N. LAZZERINI, *Dual Preliminarity Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court*, in *European Papers*, 2020, pp. 1463-1476; N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema 'a rete' di tutela dei diritti in Europa*, in *Federalismi.it*, /2019; G. MARTINICO, *Corte costituzionale e diritti fra armonie e disarmonie giurisprudenziali*, in C. CARUSO, F. MEDICO e A. MORRONE (a cura di), *Granital revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna, 2020, pp. 137-147; R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione*, in *Quaderni AISDUE*, 2025; G. REPETTO, *Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2019; A. RUGGERI, *Il giudice e la 'doppia pregiudizialità': istruzioni per l'uso*, in *Federalismi.it*, 2021; G. SCACCIA, *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sindacato accentrato di legittimità costituzionale. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019*, in *Osservatorio AIC*, 2019, p. 166 ss.; F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, in *DUE*, 2019, p. 729 ss.; D. TEGA, *Il superamento del "modello Granital". Le questioni in materia di diritti fondamentali tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale*, in *Consulta Online*, 27 gennaio 2020. Da ultimo, si rinvia anche all'insieme dei contributi pubblicati nei tre volumi curati dalla Scuola Superiore della Magistratura, *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, Milano, 2023, disponibili in www.scuolamagistratura.it.

nell'interesse dell'ordinamento giuridico complessivamente inteso: la partecipazione di sedici Governi nella causa *Alace* conferma quanto fosse necessaria una pronuncia che, grazie alla sua efficacia *erga omnes*, chiarisse l'interpretazione della direttiva procedure per tutti gli Stati membri[207]. La problematica questione della coerenza della giurisprudenza della Corte di giustizia sull'idoneità delle norme dell'Unione a produrre effetti diretti, non ci sembra trovare terreno fertile in questa sede[208]. Come si è visto, nel caso di specie, non è mai stato sollevato un dubbio in proposito, stante il contenuto chiaro, preciso e incondizionato degli obblighi in rilievo: l'esclusione delle eccezioni per territorio e di gruppi di persone, la mancanza di aggiornamento tempestivo dell'elenco, nonché la trasparenza e completezza delle fonti utilizzate, funzionale all'esercizio del sindacato giurisdizionale completo ed *ex nunc*. Sono tutti obblighi puntuali, che non necessitano di alcuna specificazione per poter essere attuati, ma solo di una legislazione nazionale pienamente conforme[209].

Il fatto che, dal 2024, l'elenco dei Paesi sicuri sia contenuto in una fonte legislativa anziché regolamentare non modifica i termini della questione: anche una legge nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione direttamente applicabile o idoneo a produrre effetti diretti deve essere disapplicata[210]. Un potere, quello della disapplicazione, che la stessa Corte costituzionale ha sempre ribadito essere prerogativa del giudice comune e che non può trovare un'eccezione nella materia del diritto degli stranieri. È vero che, come si è visto sopra, in alcuni Stati spetta alla Corte costituzionale il sindacato sui paesi sicuri, in altri al Consiglio di Stato, ma questo perché è il sistema giurisdizionale ad essere diverso[211]. In taluni ordinamenti è riconosciuta un'ampia legittimazione ad agire delle organizzazioni non governative, che possono contestare direttamente l'atto di qualificazione dei paesi sicuri, legittimazione che manca in Italia[212]. Peraltro, come si è visto sopra, anche nei Paesi nei quali vi è un'ampia legittimazione ad agire, non è escluso che anche il giudice di merito possa sindacare la qualificazione quando sia investito di ricorsi sollevati avverso uno dei diversi

---

[207] L. S. ROSSI, *Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, pp. 1-28; ID., *Un dialogo da giudice a giudice - Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni AISDUE*, 2022, pp. 55 - 86.

[208] D. GALLO, *Direct effect in EU law*, cit., 2025. Si veda anche I. ANRÒ, J. ALBERTI, *Riflessioni sull'effetto diretto, sul primato e sulla disapplicazione del diritto nazionale*, cit., pp. 51-85.

[209] La stessa Corte di Strasburgo richiede il rispetto di analoghi diritti convenzionali da parte degli Stati Contraenti, come indicato in precedenza, sezione 6.1.

[210] C. CUDIA, *Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri*, cit., pp. 60-62.

[211] European Migration Network Inform, *Safe Country of Origin*, cit.

[212] C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione*, cit., p. 22.

provvedimenti adottati nell'ambito della procedura accelerata e di frontiera[213].

Accanto a questo, la saga giuridica sui paesi sicuri, come si è dipanata fino a oggi, dimostra che, in mancanza di adeguamento in via legislativa – e pur fatto salvo il ruolo della Corte di cassazione quale garante della nomofilachia – la Corte costituzionale può svolgere un ruolo essenziale: da un lato, contribuendo a garantire il rispetto effettivo del diritto dell'Unione; dall'altro, assicurando la tutela effettiva del diritto costituzionale di asilo.

Per il primo profilo, ci preme valorizzare l'orientamento espresso con la sentenza n. 15 del 2024, che ha sottolineato la pacifica coesistenza tra il meccanismo della disapplicazione della normativa nazionale e quello del controllo di legittimità costituzionale, nella consapevolezza che spetta al giudice scegliere quale strumento attivare[214]. Una questione di legittimità costituzionale, dopo l'eventuale chiarimento della Corte di giustizia e nel perdurante contrasto della legislazione interna, può rappresentare una garanzia ulteriore: un «surplus» di tutela che cumula l'efficacia *erga omnes* delle pronunce della Corte di giustizia con l'efficacia *erga omnes* delle decisioni della Corte costituzionale e con l'effetto caducatorio derivante dalla dichiarazione di incostituzionalità. Secondo questo schema, il giudice avrebbe la possibilità di usare in maniera combinata la disapplicazione per incompatibilità con il diritto dell'Unione, seguita dall'incidente di costituzionalità, con questo ordine di priorità[215].

---

[213] In questo senso sembra collocarsi il caso olandese, illustrato nella sezione 6.3. Si veda la variegata giurisprudenza nazionale reperibile nel sito dell'Agenzia europea sull'asilo, www.caselaw.euaa.europa.eu.

[214] C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *OSF*, 2019, pp. 25-29; C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del giudice delle leggi*, in questa *Rivista*, 2024; G. MARTINICO, *Prove di ballo: un passo indietro e due avanti? A quarant'anni da Granital*, in corso di pubblicazione su *Giurisprudenza costituzionale*, 2025; R. ROMBOLI, *I differenti livelli di protezione dei diritti: un invito a ripensare i modelli,* relazione presentata al Seminario Italo-Hispano-Brasileno, *La proteccion de los derechos en un ordenamiento plural* (Barcelona, 17-18 octubre 2013); A. RUGGERI, *Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a fare da paciere tra le Corti?*, in *Consulta Online*, 2018, p. 155 ss. In senso parzialmente critico si v. A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in *OSF*, 2020, p. 13 ss., spec. pp. 41-45; R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *European Papers*, 2020, pp. 493-522.

[215] Sul problema della rilevanza della questione di legittimità costituzionale si v. R. ROMBOLI, *I differenti livelli di protezione dei diritti*, cit., p. 22; C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale*, cit., 2019, pp. 26-28.

Per il secondo profilo, la Corte costituzionale italiana può svolgere un ruolo essenziale nella tutela del diritto fondamentale di asilo e della tutela giurisdizionale effettiva. Ciò soprattutto nella prospettiva dell'imminente applicazione del Nuovo Patto che presenta *prima facie* numerosi profili di criticità, soprattutto per uno Stato di frontiera esterna come l'Italia. La giurisdizione tutta sarà chiamata a confrontarsi con un dato normativo fortemente regressivo, nell'interpretazione del quale sarà essenziale la voce della nostra Corte costituzionale[216]. Il legislatore è infatti libero di disciplinare il diritto degli stranieri e il diritto d'asilo, nel rispetto dei limiti derivanti dagli obblighi derivanti dai diritti fondamentali[217]. Sarà soprattutto nell'interpretazione di tale limite che la Corte costituzionale potrà concorrere, insieme alla Corte di giustizia, a nutrire il contenuto dei diritti fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, come non ha mancato mai di fare durante tutto il processo d'integrazione europea[218].

---

[216] M. CARTABIA, *A Network in Defense of the Rule of European Constitutional Law*, in *www.verfassungsblog.de*, 26 luglio 2024.

[217] B. NASCIMBENE, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, in M. CARTA (a cura di) *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei e interni*, Roma 2009, p. 3 ss.

[218] F. VIGANÒ, *Protection of Fundamental Rights Between Constitutional Courts and Court of Justice: the Italian Case*, in questa *Rivista*, 2024; S. SCIARRA, *First and Last Word: Can Constitutional Courts and the Court of Justice of the EU Speak Common Words?*, in *Eurojus*, 2022.

ABSTRACT

L'articolo analizza il sistema di applicazione della nozione di Paese di origine sicuro alla luce delle recenti sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea nei casi *CV* (2024) e *Alace e Canpelli* (2025) che hanno ribadito il pieno sindacato giurisdizionale sulla designazione dei paesi sicuri. Dopo aver ricostruito la genesi della "saga giudiziaria" italiana, caratterizzata da un intenso contenzioso sull'applicazione della disciplina interna ed europea, le Autrici esaminano l'impatto delle decisioni della Corte sulla prassi nazionale, incluse le procedure accelerate e di frontiera e il Protocollo Italia-Albania. Il contributo si sofferma inoltre sul confronto con altri ordinamenti europei e conclude mettendo in luce le implicazioni sul dialogo tra le corti.

L'article analyse l'application de la notion de pays d'origine sûr à la lumière des récentes décisions de la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires *CV* (2024) et *Alace et Canpelli* (2025), qui ont réaffirmé la nécessité d'un contrôle juridictionnel complet de la désignation des pays sûrs. Après avoir retracé la genèse de la « saga judiciaire » italienne, marquée par un contentieux intense sur la mise en œuvre des règles nationales et européennes, les Auteures examinent l'impact de ces arrêts sur la pratique nationale, notamment en ce qui concerne les procédures accélérées et aux frontières ainsi que le Protocole Italie-Albanie. La contribution prend également en considération l'expérience comparative d'autres systèmes juridiques européens et conclut en mettant en évidence les implications pour le dialogue entre les juridictions.

The article examines the application of the notion of safe country of origin in light of the recent judgments of the Court of Justice of the European Union in *CV* (2024) and *Alace and Canpelli* (2025), which reaffirmed the need for full judicial review of the designation of safe countries. After reconstructing the genesis of the Italian "judicial saga," marked by intense litigation on the implementation of both national and EU rules, the Authors analyse the impact of the Court's decisions on national practice, including accelerated and border procedures and the Italy-Albania Protocol. The contribution also considers the comparative experience of other European legal systems and concludes by highlighting the implications for the dialogue between courts.