Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 3/2025

# DAI PAESI (TERZI) DI ORIGINE SICURI A UN PAESE FONDATORE NON PIÙ COSÌ SICURO DEL SUO POSTO NEL DIRITTO DELL'UNIONE: RIFLESSIONI A MARGINE DI CORTE DI GIUSTIZIA, SENTENZA 1° AGOSTO 2025, CAUSE RIUNITE C-758/24 E C-759/24, *ALACE E CANPELLI*

di Bernardo Cortese

***Abstract:*** *Il contributo analizza la sentenza della Corte di giustizia nelle cause Alace e Canpelli. Dopo aver inquadrato la vicenda nel contesto del Protocollo Italia-Albania (par. 2) e i diversi profili di interesse dell'ordinanza di rinvio (par. 3), vengono esaminate le risposte della Corte ai quattro quesiti pregiudiziali (par. 4-7). Nel commentare l'argomentazione utilizzata dalla Corte per affermare il potere-dovere del giudice nazionale di disapplicare la normativa interna contrastante con la direttiva procedure e l'art. 47 CDFUE, ci si sofferma anche sulle critiche secondo cui la Corte non avrebbe riflettuto sulle usuali condizioni di quella disapplicazione (par. 4 e 5). È poi illustrato il percorso argomentativo che conduce ad affermare l'obbligo di rendere accessibili le fonti informative (par. 6) e a dichiarare l'inammissibilità designazione di un Paese sicuro con eccezione per intere categorie di persone (par. 7). Vengono poi valutate le prospettive aperte dalla sentenza, anche in relazione al nuovo regolamento (par. 8), e le implicazioni di sistema di un sindacato giurisdizionale diffuso, a fronte di critiche di dottrina (par. 9) e della politica italiana. Infine (par. 10) si critica la reazione politica alla sentenza come pericoloso rigetto dei valori europei.*

***Abstract:*** *The author comments the CJEU judgment in the cases Alace and Canpelli. After framing the case in the context of the Italy-Albania Protocol (para. 2) and analyzing the referring court's order (para. 3), the Court's responses to the four preliminary questions are examined (paras. 4-7). In commenting on the Court's reasoning to affirm the national judge's duty to disapply domestic legislation conflicting with the Asylum Procedures Directive and Article 47 Charter, the paper addresses criticisms that the Court did not justify its finding in light of the usual conditions for disapplication (paras. 4 and 5). The argumentative path leading the Court to affirm the obligation to make accessible the sources used for such designation is then illustrated (para. 6), as well as the one that leads the Court to declare that Member States cannot designate as safe a country where there are categories exposed to persecution (para. 7). The perspectives opened by the judgment are then evaluated, also in relation to the new Procedures Regulation (para. 8), as well as the systemic implications entailed by a judicial review entrusted in ordinary courts, harshly criticized by some in the academia (para. 9) and especially by Italian politics. The final part (para. 10) denounces the Italian political reaction to the judgment as a dangerous rejection of European values.*

© 2017-2025 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.
ISSN 1972-4799

# DAI PAESI (TERZI) DI ORIGINE SICURI A UN PAESE FONDATORE NON PIÙ COSÌ SICURO DEL SUO POSTO NEL DIRITTO DELL'UNIONE: RIFLESSIONI A MARGINE DI CORTE DI GIUSTIZIA, SENTENZA 1° AGOSTO 2025, CAUSE RIUNITE C-758/24 E C-759/24, *ALACE E CANPELLI*

di Bernardo Cortese*

SOMMARIO: 1. Premessa. – *Sezione I: Il contesto e l'ordinanza di rinvio* – 2. Il contesto complessivo: il Protocollo Italia-Albania e l'alto mare. – 3. L'ordinanza di rinvio nella causa *Alace e Canpelli*. – *Sezione II: La risposta della Corte alle questioni pregiudiziali, anche alla luce delle conclusioni dell'Avvocato generale* – 4. Il primo quesito e l'obbligo di disapplicazione come garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva nel contesto di un controllo diffuso. – 5. Segue: Le condizioni della disapplicazione della norma di legge interna in relazione all'efficacia diretta delle rilevanti disposizioni UE. – 6. Il secondo e il terzo quesito. L'accesso alle informazioni utilizzate dallo Stato e l'utilizzabilità di fonti di informazioni ulteriori come condizione di una tutela giurisdizionale effettiva. – 7. Il quarto quesito. Le condizioni sostanziali della designazione di un Paese come sicuro: le condizioni di invariabilità della sicurezza e la presenza di categorie a rischio di persecuzione. – *Sezione III: Valutazioni prospettiche e d'insieme* – 8. Una visione prospettica sulle eccezioni alla sicurezza nei Paesi di origine: i paletti di diritto primario all'interpretazione del nuovo regolamento procedure. – 9. Una visione d'insieme. Il sindacato giurisdizionale diffuso e la cooperazione tra le Corti: *much ado about nothing*? – *Sezione IV: Postilla* – 10. Il pericoloso spostamento dell'asse di valori nelle relazioni politiche italiane alla sentenza della Corte: τραγωδία o …colpa d'Alfredo?

## 1. Premessa

Con sentenza 1° agosto 2025 resa nelle cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*[1], la Grande Sezione della Corte di giustizia, sulla scia della precedente sentenza della Grande Sezione del 4 ottobre 2024 nella causa *Ministerstvo vnitra*[2], ha reso una pronuncia di grande impatto nella vicenda, resa profondamente e pericolosamente politica dalle esternazioni dei massimi responsabili dell'esecutivo, della determinazione di un elenco di Paesi di origine sicuri nell'ordinamento italiano e dell'esercizio di un controllo giurisdizionale diffuso su quella determinazione.

La decisione della Corte, investita di quattro quesiti pregiudiziali dal Tribunale ordinario di Roma, sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, assesta un colpo di grande portata alla strategia dell'esecutivo italiano – pur trasfiguratosi per l'occasione in legislatore dell'urgenza dopo le prime pronunce giurisdizionali …indigeste – mirante, di fatto, a sottrarre al controllo giurisdizionale la designazione di una serie di Paesi terzi quali Paesi di origine sicuri, nel contesto di una strategia di contrasto all'immigrazione

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Padova.

1. CGUE (Grande Sezione), sentenza 1° agosto 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *LC [Alace] e CP [Canpelli] contro Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma – sezione procedure alla frontiera II*, ECLI:EU:C:2025:591. Nel prosieguo ci si riferisce ad essa come: la "sentenza *Alace e Canpelli*"; in nota, per la citazione dei passaggi rilevanti commentati nel testo, essa sarà anche semplicemente indicata come: la "sentenza".

2. CGUE (Grande Sezione), sentenza 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV contro Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, ECLI:EU:C:2024:841. Nel prosieguo: la "sentenza *Ministerstvo vnitra*".

dal versante mediterraneo basata su misure di forte impatto mediatico e di chiaro significato politico, ma pericolosamente a rischio di contrasto con il diritto dell'Unione europea.

Le riflessioni che seguono si articolano in quattro sezioni. Nella prima sezione cercherò anzitutto di inquadrare la vicenda processuale nel contesto più ampio di quelle misure italiane, segnato in particolare dalla conclusione del Protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria. In seguito, analizzerò l'ordinanza di rinvio del Tribunale di Roma, ponendola da un lato in relazione alla forte contestazione dell'operato della magistratura da parte dell'esecutivo, ed analizzandola dall'altro lato nel quadro della cooperazione instaurata dall'istituto del rinvio pregiudiziale previsto dall'art. 267 TFUE. Nella seconda sezione, analizzerò le risposte date dalla Corte ai quesiti posti dal giudice del rinvio, considerando anche le conclusioni dell'Avvocato generale. Nel far questo mi soffermerò tanto sui principi di diritto enunciati dalla Corte, quanto su alcune critiche che sono state formulate in dottrina in relazione ad un profilo di ampia portata, quello delle precondizioni per la disapplicazione, che non sarebbero date, secondo quelle critiche, in ragione di una pretesa discrezionalità politica specifica alla materia. Nella terza sezione proverò, da un lato, a dare una visione prospettica, considerando le conseguenze della sentenza sulla futura interpretazione e applicazione del SECA, e mi confronterò ancora, dall'altro lato, con alcune voci critiche che contestano l'impatto che questa sentenza avrebbe, da un punto di vista generale e di sistema, sui rapporti tra ordinamenti. La quarta sezione è una postilla, in cui si ragiona sul nuovo asse attorno a cui si muovono le reazioni politiche italiane alla sentenza della Corte, espressione di una pericolosa avversione ai valori su cui si fonda l'Unione europea.

## *Sezione I: Il contesto e l'ordinanza di rinvio*

### 2. Il contesto complessivo: il Protocollo Italia-Albania e l'alto mare

Le questioni sottoposte alla Corte dal Tribunale di Roma con le ordinanze nelle cause C-758/24 e C-759/24 sono, come è normale che sia, questioni rigorosamente giuridiche. La loro comprensione richiede però di leggerle nel contesto in cui esse si pongono – anche per comprendere la portata della pronuncia della sentenza con cui la Corte dà loro risposta e le reazioni politiche a quella sentenza di cui si darà conto in chiusura.

Il contesto è quello, a tutti noto, della spirale di politiche di chiusura dei confini esterni dell'Unione e di assenza di reale solidarietà tra gli Stati membri nella gestione dei fenomeni migratori, che ha portato, a livello di Unione, all'adozione delle misure legislative che compongono il c.d. Nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo e, a livello italiano, alla conclusione di un Protocollo tra Italia ed Albania in materia migratoria[3], che prevede la creazione di Centri extraterritoriali in cui l'Amministrazione italiana dovrebbe gestire le domande di protezione internazionale di persone intercettate in alto mare e provenienti, per l'appunto, da Paesi di origine definiti sicuri dalla normativa italiana[4].

3. V. la legge n. 14 del 21 febbraio 2024 recante la ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, GURI n. 44 del 22 febbraio 2024.

4. Sull'introduzione della nozione di Paese di origine sicuro nella normativa italiana, nel contesto delle previsioni del SECA, cfr. 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, 3, pp. 627-662; sul percorso (niente affatto lineare) di quella nozione negli strumenti del Sistema europeo comune di asilo cfr. C. Favilli, L. Marin, *Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un Paese di origine sicuro dopo le sentenze CV e Alace*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025 pp. 11-17.

Non rientrano, però, tra le questioni sottoposte alla Corte dal Tribunale di Roma i profili legati all'applicabilità del SECA in un contesto extraterritoriale. Quei profili sono invece, seppure indirettamente, sollevati da una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla prima sezione penale della Corte di cassazione nel maggio 2025, il cui procedimento davanti alla Corte di giustizia risulta, ad oggi, pendente. Si tratta della causa C-414/25, *Sedrata*[5]. In quell'ordinanza, infatti, la Cassazione solleva il tema della territorialità del Sistema Europeo Comune di Asilo, seppure nel contesto di un ragionamento prevalentemente impostato sul profilo dell'ammissibilità delle (altre) questioni sollevate in quella causa, in relazione al loro «"collegamento sufficiente" con il diritto dell'Unione». La Cassazione parte infatti dal presupposto dell'inapplicabilità, di per sé, del SECA – e con esso delle garanzie della Carta – alle situazioni rette dal Protocollo con l'Albania, poiché le persone in questione non si trovano nel territorio di uno Stato membro, o nel suo mare territoriale. Le procedure e garanzie del diritto UE si applicherebbero a situazioni gestite in alto mare e nei Centri extraterritoriali italiani in Albania per un implicito rinvio operato dalla legislazione italiana che dà attuazione al Protocollo.

È allora estremamente rilevante constatare che, nel caso *Alace e Canpelli*, non risulta che alcuno dei 17 Stati membri che hanno presentato osservazioni davanti alla Corte, *in primis* non il Governo italiano – unico direttamente coinvolto nella gestione di Centri extraterritoriali, né la Commissione, abbia fatto valere una pretesa inapplicabilità del SECA ai fatti di causa, sul presupposto che le persone di cui si tratta sono state intercettate in alto mare ed in seguito condotte in territorio albanese, senza dunque entrare né nel mare territoriale, né tantomeno nel territorio italiano. Né la Corte di giustizia, che pure di quei fatti dà estesamente conto[6], ha in alcun modo considerato tali elementi rilevanti ai fini della ricevibilità delle questioni che le sono sottoposte. Eppure, come si ricorderà, la questione di ricevibilità è questione di ordine pubblico, che la Corte può esaminare d'ufficio – tanto più in un procedimento privo di parti in senso formale, com'è quello pregiudiziale.

Se non altro, a me pare, l'approccio della Grande Sezione in questa sentenza anticipa che la ricostruzione dell'ambito di applicazione del SECA posta dalla Cassazione penale alla base dell'ordinanza di rinvio nel caso *Sedrata* non può essere seguita. Le norme del SECA e della Carta si applicano alle persone condotte nelle aree del territorio albanese sottoposte, in forza del Protocollo Italia-Albania, alla giurisdizione italiana, non per un implicito rinvio a quelle norme *liberamente* operato dalla legislazione italiana che dà attuazione a quel Protocollo, come intende la Cassazione, ma per la necessità di interpretare le previsioni che prevedono la territorialità degli atti SECA in modo coerente con l'art. 18 della Carta e in modo da non privare l'intero SECA – e in aggiunta a questo le previsioni del regolamento 656/2014 sulla sorveglianza delle frontiere marittime esterne[7] – di ogni *effetto utile*, di fronte ad una prassi come quella inaugurata con il Protocollo. Varrebbe la pena, tuttavia, che la Corte di giustizia cogliesse l'occasione che le è offerta dall'ordinanza di rinvio nel caso *Sedrata* per chiarire questo profilo in modo esplicito.

5. L'ordinanza della Cassazione è la n. 23105-25 del 29 maggio 2025 ed è accessibile on-line alla pagina https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=Albania&docid=303466&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=24646228.

6. Sentenza *Alace e Canpelli*, punti 20-22.

7. Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

## 3. L'ordinanza di rinvio nella causa *Alace e Canpelli*

Restringiamo ora il fuoco della nostra ottica, per dar conto, con uno sguardo di sintesi, di alcuni profili interessanti relativi all'ordinanza di rinvio[8]. Anzitutto è opportuno dar conto dell'oggetto delle quattro questioni sottoposte dal Tribunale di Roma nei casi *Alace e Canpelli*.

Si tratta di quattro quesiti, di cui solo uno, il quarto, è relativo alla nozione di Paese di origine sicuro, ed in particolare all'ammissibilità di una designazione che sia fatta nonostante si diano categorie di persone per le quali il Paese non può essere considerato sicuro.

Due quesiti, il secondo e il terzo, riguardano profili connessi e relativi alla garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva, in relazione alla forte compromissione del diritto di vedere analizzata nel merito una domanda di protezione internazionale che discende dalla qualificazione del Paese di origine del richiedente come sicuro. Il secondo quesito, in particolare, riguarda la scelta del legislatore dell'urgenza di non rendere «accessibili e verificabili le fonti adoperate per giustificare tale designazione», divenendo così impossibile, per il giudice chiamato a garantire il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva di un richiedente la cui domanda sia stata respinta in quanto manifestamente infondata in ragione della designazione del suo Paese di origine quale Paese sicuro, sindacare il rispetto, da parte del legislatore, dei presupposti fissati dal diritto UE per giungere a quella designazione. Il terzo quesito, formulato nel contesto di quell'oscuramento delle fonti poste alla base della designazione di Paesi sicuri, riguarda la possibilità per il giudice di utilizzare autonomamente le fonti che la direttiva indica come rilevanti per orientare la scelta del legislatore, o altre fonti qualificate, così da rendere possibile quel sindacato giurisdizionale.

Il primo quesito, infine, appare quasi pedante nella sua apparente inutilità – vi si chiede infatti se sia inammissibile l'uso di una fonte legislativa per dare attuazione a una direttiva – se non fosse che serve al giudice, in buona sostanza, per chiedere alla Corte di ribadire i poteri/doveri che il sistema comune attribuisce ai giudici nazionali, nella loro funzione di giudici di diritto comune dell'UE, rispetto agli atti del legislatore nazionale che violino il diritto UE. Pedante e inutile questione, in un mondo normale, ma fondamentale riaffermazione dei principi su cui si regge l'Unione e la partecipazione ad essa dell'Italia, nel momento in cui il nostro Governo esterna convinzioni opposte nei modi che si vedranno meglio in chiusura e mette in atto, in quanto legislatore dell'urgenza, strategie di svuotamento dei meccanismi dello Stato di diritto, come quella oggetto del secondo quesito.

Così presentati sommariamente i singoli quesiti, è interessante considerare anche il contenuto dell'ordinanza di rinvio nel suo insieme. Come è noto, infatti, il rinvio pregiudiziale è, per sua natura e per costante giurisprudenza della Corte, un contesto in cui si attiva una collaborazione "da giudice a giudice" tra la giurisdizione nazionale remittente e la Corte di giustizia. In quel contesto la corretta illustrazione del quadro giuridico e fattuale rilevante è essenziale per permettere alla Corte di esercitare in modo adeguato la sua funzione. Del pari, in un rinvio pregiudiziale d'interpretazione formulato in riferimento ad un'ipotesi di incompatibilità tra la legislazione nazionale e il diritto dell'Unione, è fondamentale la chiarezza argomentativa del giudice remittente in ordine all'ipotesi di contrasto. Questo perché, se è vero che, da un punto di vista teorico la Corte si limita a fornire l'interpretazione del diritto UE ed è il giudice nazionale che deve, su quella base, gestire il contrasto normativo esercitando la sua funzione di giudice di diritto comune dell'Unione, è altrettanto vero che, sul piano pratico, i ruoli di Corte e giudice remittente si fondono in un'opera ermeneutica

8. Di seguito anche: la "DDP", secondo l'acronimo in uso nella prassi interna alla Corte.

complessa. Infatti, la Corte non fornisce un'interpretazione astratta delle norme comuni, ma si pronuncia su di esse in relazione ad un'ipotesi di contrasto già formulata dal giudice nazionale, sulla base della ricostruzione che questi opera del diritto interno e del diritto comune, oltre che dei fatti della controversia.

Nel suo complesso, le ordinanze del Tribunale di Roma nelle cause riunite su cui si è pronunciata la Corte in *Alace e Canpelli* motivano in modo chiaro e adeguato le ragioni che spingono il giudice a interrogare la Corte, prospettando chiare ipotesi di incompatibilità del diritto italiano applicabile con quello comune e chiedendo una trattazione urgente o accelerata, in considerazione della gravità delle conseguenze per i soggetti interessati.

Cominciamo da questo punto: il Tribunale di Roma chiede alla Corte di procedere con celerità alla trattazione, nell'una o nell'altra delle procedure specialmente previste a tal fine dal regolamento di procedura, in applicazione dell'art. 23-*bis* dello Statuto. Ora, è piuttosto evidente che la procedura d'urgenza agli artt. 107 e ss. del regolamento di procedura non poteva ragionevolmente applicarsi in un caso del genere, come poi in effetti è stato deciso dalla Corte con ordinanza 29 novembre 2024. Contro una tale richiesta militava, nei fatti, l'art. 109 del regolamento di procedura, che limita, in tal caso, al solo Stato membro di origine della DDP il potere di presentare osservazioni scritte nella procedura davanti alla Corte. Era invece evidentissimo l'interesse di molti Stati membri a prendere parte appieno ad una tale procedura, come poi si è concretamente verificato: ben 16 Stati membri, oltre l'Italia, hanno in effetti presentato le loro osservazioni, essenzialmente a sostegno, per quanto riguarda il quarto quesito, dell'ammissibilità di una designazione di Paese di origine sicuro con l'esclusione di intere categorie di persone che non possono beneficiare, in quel Paese, di protezione dalla persecuzione. Né c'era da attendersi nulla di diverso, tenuto conto che ciò corrisponde ad una volontà già manifestata dagli Stati, in occasione dell'approvazione in Consiglio del nuovo regolamento procedure, il 2024/1348[9].

Ciò detto, la presentazione operata dal Tribunale di Roma degli effetti negativi della situazione di incertezza circa l'ammissibilità della designazione di Paese di origine sicuri con l'eccezione di intere categorie di persone, è molto accurata. Il giudice remittente illustra infatti con precisione lo *status* limbico di chi si sia visto respingere la domanda di protezione internazionale con decisione di manifesta infondatezza[10]. Quella decisione comporta l'ordine di espulsione, e la proposizione del ricorso non ha effetto sospensivo. In assenza di un provvedimento di sospensione dell'ordine di espulsione pronunciato dal giudice, il ricorrente si trova in situazione di soggiorno irregolare ed è esposto dunque al rischio di ripetuti provvedimenti limitativi della libertà personale, nonché escluso dal godimento di qualsiasi diritto in campo sociale e lavorativo. Con il che si giustifica ampiamente la concessione della trattazione accelerata, che in effetti la Corte concede, con ordinanza 29 novembre 2024. C'è da chiedersi però se non fosse possibile – o doveroso – concedere invece quella sospensione, visto il quadro in cui ad un *periculum in mora* corrisponde abbastanza chiaramente un *fumus* di illegittimità. Del resto, la necessità di una trattazione accelerata discende anche dal frequente ripetersi di quei provvedimenti amministrativi e delle pronunce sulla loro impugnazione, nel contesto di una situazione che il Tribunale di Roma definisce una crisi istituzionale[11], generatasi con i provvedimenti giudiziari di diniego della convalida di trattenimento nelle procedure accelerate legate al Protocollo e i conseguenti

9. 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.

10. Cfr. punti da 2 a 11 DDP.

11. Cfr. punto 10 DDP.

attacchi del governo agli uffici giudiziari: si tratta delle pesanti reazioni a tutti note, su cui tornerò in chiusura, di cui dunque la Corte è chiaramente investita. Quel riferimento è nella parte dell'ordinanza in cui si motiva la richiesta di un trattamento celere, ma serve a anche a comprendere meglio il contesto in cui sono formulati i primi tre quesiti.

Nel presentare la prima questione, l'ordinanza illustra con cura le caratteristiche della procedura accelerata di frontiera, le condizioni di applicabilità del Protocollo e la centralità, ad entrambi i fini, della designazione di un Paese di origine come sicuro[12]. È dunque argomentata in modo evidente, anche se non esplicito, la rilevanza dei quesiti, nel loro insieme, e del primo in particolare, di cui si esplicita il vero significato: il rischio che il legislatore dell'urgenza, intervenendo in modo autoreferenziale e privo di articolata ed esplicita motivazione delle proprie scelte in relazione ai criteri posti dalla direttiva procedure, abbia inteso sottrarsi al controllo sul rispetto di quei criteri[13]. Con il che si comprende, allora, il significato della prima questione, altrimenti affetta da …*naïvété* nella sua formulazione espressa. E, come vedremo, quel senso reale della questione lo comprendono bene anche la Corte ed il suo Avvocato generale, sul punto pienamente allineati alle preoccupazioni del giudice remittente.

Nell'illustrare la seconda e la terza questione, strettamente correlate tra loro, l'ordinanza esprime anzitutto puntualmente[14] le conseguenze negative della mancanza di trasparenza quanto alle fonti di informazione su cui si basa la designazione di un Paese come sicuro. Quella mancanza di trasparenza comprime fino quasi ad annullare la possibilità per il giudice – e prima ancora per l'individuo interessato – di valutare se i criteri previsti dalla direttiva siano stati rispettati. Senza di che non è possibile per il giudice esercitare – né per il soggetto interessato comprendere se sia opportuno richiedere – il controllo giurisdizionale imposto dall'art. 47 della Carta. A valle di una così radicale compressione di un diritto – quello alla tutela giurisdizionale – che non può invece essere in tal modo compresso, discende la terza questione. Con quella, in effetti, si prospetta una via che renda possibile la tutela giurisdizionale, rimediando almeno in parte alla rimozione delle informazioni utilizzate dall'apparato ministeriale per istruire le scelte relative alla designazione di Paesi di origine come sicuri[15].

Nel complesso, si può osservare come le prime tre questioni esprimano non tanto reali dubbi interpretativi, quanto richieste di sostegno autorevole rivolte alla Corte suprema dell'ordinamento comune, nella gestione di poteri del giudice di diritto comune dell'Unione che, nel clima attuale del sistema politico istituzionale italiano, espongono invece rischiosamente a reazioni di censura politica il singolo organo giurisdizionale e, addirittura, il singolo magistrato.

In relazione alla quarta questione si pone il vero dubbio interpretativo: può darsi la designazione di un Paese di origine come sicuro, ove siano escluse dalla protezione – che deve essere garantita «generalmente e costantemente» ai sensi della direttiva procedure – intere categorie di persone? L'ordinanza di rinvio motiva adeguatamente la sottoposizione del quesito in relazione al merito del dubbio interpretativo[16]. Si sottolinea, da un lato, come sia plausibile un'interpretazione contraria all'ammissibilità di una siffatta designazione, che il giudice remittente ritiene discenda tanto dalla sistematica della direttiva e del SECA,

12. DDP, punti 29 ss., spec. 29-32.
13. Cfr. punti 40-42 DDP.
14. DDP, punti 46- 50.
15. DDP, punto 53.
16. DDP, punti 58-61.

quanto debba inferirsi *a fortiori* dalla sentenza emessa dalla Corte in *Ministerstvo vnitra*[17]. È invece assente una specifica motivazione in ordine alla rilevanza del quesito, ai fini della decisione che il giudice remittente deve assumere nel caso concreto. Una tale rilevanza non sarebbe data, secondo le osservazioni presentate alla Corte dal governo italiano, in particolare poiché non è specificato nell'ordinanza di rinvio in che modo la situazione dei ricorrenti sarebbe pregiudicata da un'eventuale esistenza di categorie di persone a rischio nel loro Paese di origine, il Bangladesh. Ciò costringe la Corte a soffermarsi sulla questione, per respingere la contestazione della ricevibilità. La Corte conferma l'ammissibilità del quesito[18] – in linea, del resto, con quanto proposto anche dalle conclusioni del suo Avvocato generale[19]. La Corte può respingere quella contestazione facendo leva anzitutto, da un punto di vista generale, sulla presunzione di rilevanza costantemente affermata nella sua giurisprudenza[20]. In concreto, poi, la Corte desume da un'attenta lettura dell'ordinanza e del fascicolo che la questione oggetto del quarto quesito è in effetti specificamente rilevante, in quanto *prima* dell'adozione del decreto legge n. 158/2024, la designazione del Bangladesh come Paese sicuro era accompagnata da una scheda informativa ministeriale che concludeva per la sicurezza «soltanto facendo eccezione per talune categorie di persone»[21]. Cosicché, considerato che «il giudice del rinvio intende, in definitiva, determinare se la designazione [del Bangladesh] come Paese di origine sicuro sia compatibile con il diritto dell'Unione al fine […] di escludere la presunzione di sicurezza […] nei procedimenti principali», resta evidente la rilevanza della questione.

Tutto è bene quel che finisce bene. Nondimeno, da un punto di vista generale va ribadito che giova fortemente alle sorti di una questione pregiudiziale uno sforzo specifico e attento di motivazione, da parte del giudice remittente, anche in ordine alla sua rilevanza. Questo è tanto più vero in un contesto di forte tensione tra le decisioni giudiziarie interne e le misure ed esternazioni dell'esecutivo, come quello in cui si pone il rinvio del Tribunale di Roma e la sentenza della Corte.

Ci si può infine interrogare, sempre in relazione all'ordinanza di rinvio, sull'assenza di almeno un paio di quesiti che, invece, appaiono di scottante attualità.

Un primo quesito che ci si sarebbe attesi, considerato anche il quadro giuridico e fattuale espressamente menzionato nella parte introduttiva dell'ordinanza, attiene all'eventualità che il giudice, ove non possa statuire immediatamente sui ricorsi per la sussistenza di dubbi interpretativi che ritiene di dover sottoporre alla Corte, come nel caso di specie, sia tenuto a disporre senz'altro l'autorizzazione del richiedente a permanere nel territorio dello Stato, in forza del principio di tutela giurisdizionale effettiva nonché per scongiurare il rischio di privazioni reiterate della libertà del richiedente, in considerazione del suo soggiorno irregolare.

Un secondo, più radicale quesito, che ci si attenderebbe in tutte le pregiudiziali relative al Protocollo Italia-Albania, è quello relativo all'ammissibilità stessa di quel Protocollo, in relazione all'extraterritorialità delle procedure. Da quella extraterritorialità discende infatti

17. DDP, punti 59-60.

18. Cfr. sentenza, punti 35 ss., spec. punti 38-42.

19. Conclusioni dell'avvocato generale J. Richard de la Tour, presentate il 10 aprile 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *LC [Alace] e CP [Canpelli] contro Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma – sezione procedure alla frontiera II*, (nel prosieguo: le "conclusioni", o le "conclusioni *Alace e Canpelli*"), punti 23 ss., spec. punti 27 e 29.

20. Sentenza, punto 38.

21. Sentenza, punto 39.

un rischio di elusione delle garanzie poste dal diritto UE. Questo rischio attiene sia alla privazione sostanzialmente automatica della libertà che l'applicazione del Protocollo comporta, sia alla fortissima compressione delle condizioni della tutela giurisdizionale che si verificano, in particolare, in quel contesto extraterritoriale. La compressione di quelle condizioni si manifesta, da un lato, in un forte deficit di orientamento, consulenza e assistenza legali, come conseguenza della concreta inaccessibilità delle zone di territorio albanese in cui gli interessati sono confinati a soggetti diversi dagli operatori di pubblica sicurezza. Dall'altro lato, quella compressione si esprime nelle modalità solo "a distanza" dell'interazione del richiedente protezione con le autorità amministrative incaricate di esprimersi, in termini brevissimi, sulla sua domanda: ciò che rende, nei fatti, solamente virtuale l'ipotesi che emergano e possano essere valutati, in quei colloqui, elementi a fondamento di una posizione individuale di persecuzione.

## *Sezione II: La risposta della Corte alle questioni pregiudiziali, anche alla luce delle conclusioni dell'Avvocato generale*

### 4. Il primo quesito e l'obbligo di disapplicazione come garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva nel contesto di un controllo diffuso

Nel rispondere alla prima questione la Corte si sbarazza facilmente della parte inoffensiva e apparentemente banale del quesito – se uno Stato possa dare attuazione ad una direttiva con un atto avente forza di legge, ricordando la discrezionalità *quanto ai mezzi* di cui godono sempre gli Stati nell'attuare una direttiva, comprese le disposizioni rispetto alle quali non dispongono di alcuna discrezionalità, quanto alla disciplina[22], come accade nel caso di specie.

Risolto questo primo profilo, la Corte giunge alla vera questione sottostante: quella del potere/dovere di disapplicare, ove necessario, l'atto interno, foss'anche di rango legislativo, che qualificasse un Paese di origine come sicuro in violazione dei criteri posti dalla direttiva procedure. La Corte procede, in tale contesto, con rigoroso argomentare.

In primo luogo, la sentenza mette l'accento sull'esistenza dell'obbligo, per lo Stato, di adottare «tutti i provvedimenti necessari per garantire la piena efficacia» di una direttiva[23]. Da quel generale obbligo, discende in particolare un obbligo (un potere/dovere, dunque) del giudice nazionale di «garantire la piena efficacia delle disposizioni della direttiva 2013/32, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione del diritto nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una disposizione di tale direttiva produttiva di effetti diretti, senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale disposizione dal diritto nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale» [24].

22. Sentenza *Alace e Canpelli*, punto 61. Vale la pena di riportare qui per esteso quel passaggio della sentenza poiché, come si vedrà poco oltre nel testo, su di esso si appuntano delle critiche molto dure (e molto poco condivisibili) formulate contro la sentenza: «occorre ricordare che dall'articolo 288, terzo comma, TFUE risulta che gli Stati membri, in sede di recepimento di una direttiva, dispongono di un margine di discrezionalità in ordine alla scelta delle modalità e dei mezzi destinati a garantirne l'attuazione. Pertanto, per quanto riguarda la scelta delle autorità competenti e degli strumenti giuridici pertinenti ai fini della designazione, a livello nazionale, di Paesi terzi come Paesi di origine sicuri, nulla impedisce che si decida, all'interno di uno Stato membro, di affidare al legislatore nazionale la responsabilità di designare i Paesi di origine sicuri mediante un atto legislativo».

23. Sentenza, punto 62.

24. Sentenza, punto 63.

Segue, subito dopo il passaggio qui virgolettato, un riferimento alle sentenze Simmenthal del 1978[25] e ASG 2 del 2025[26], che vale come richiamo all'… alfa e omega della giurisprudenza sul punto[27]. Il primo riferimento, non scontato nella prassi redazionale della Corte, in cui spesso ci si limita alle sentenze più recenti che ripetono un principio "storico", vale forte richiamo a chiunque voglia intendere – tra gli attori dell'ordinamento e del sistema istituzionale italiano – che l'affermazione di questo potere/dovere del giudice ordinario ha una storia pienamente consolidata e che quella storia coinvolge in maniera decisiva anche la giurisprudenza costituzionale italiana. Neppure il secondo richiamo è causale. *ASG 2* non è, semplicemente, una sentenza recente che ribadisce il principio *Simmenthal*, ma è una sentenza di Grande Sezione che, nel ribadire quel principio, lo collega direttamente all'art. 47 della Carta. Ed infatti i passaggi successivi del ragionamento della Corte mettono al centro proprio quella disposizione della Carta e l'art. 46 della direttiva procedure, che di quella disposizione autoapplicativa di rango costituzionale fa concreta attuazione nel campo qui rilevante[28].

La risposta della Corte agisce dunque consapevolmente ed esplicitamente – né poteva essere diversamente – per risolvere quella crisi istituzionale che il giudice del rinvio le ha rappresentato. Siamo al cuore della diatriba che oppone l'esecutivo ai giudici e la Corte spiega, con grande rigore, le ragioni per cui la contestazione del controllo diffuso non ha ragion d'essere.

La forza delle sottolineature operate dalla Grande Sezione non sfugge in sé, ma risalta ancor più se si compara con l'argomentare molto più asciutto, si direbbe quasi timoroso, delle conclusioni dell'Avvocato generale sul punto. Dopo aver dato risposta ad una questione che, sottolinea l'Avvocato generale, «non solleva, di per sé, alcuna particolare difficoltà»[29], poiché, come si è ben compreso, «nulla osta a che [la designazione di un Paese di origine come sicuro] risulti da un atto di rango legislativo»[30], le conclusioni si limitano a ricordare che vanno comunque preservati il primato del diritto dell'Unione e la piena efficacia della direttiva, ricordando segnatamente la necessità di rispettarne i principi basilari e le «garanzie fondamentali […] in particolare quanto al rispetto del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo»[31]. Quanta vaghezza, quanto timore, si direbbe, nel giungere ad un risultato che non può che essere lo stesso affermato, con molta più chiarezza e forza, dalla Grande Sezione!

25. CGUE, sentenza 9 marzo 1978, *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, punti 21 e 24.

26. CGUE, sentenza del 28 gennaio 2025, *ASG 2*, C-253/23, EU:C:2025:40, punto 90.

27. Cfr. anche L. Daniele, *Governo italiano versus richiedenti protezione internazionale*, in *Fuori collana*, 2025, disponibile on line senza paginazione, a p. 2 del pdf, dove il Prof. Daniele, uno dei Maestri degli studi del diritto UE in Italia, giustamente si interroga, chiedendosi, in modo volutamente retorico «come era possibile illudersi che la Corte» non avrebbe ribadito la disapplicabilità di una fonte di rango legislativo: «Si era dimenticato l'insegnamento in tal senso che risale alla lontanissima sentenza sul caso Simmenthal del 1978»?

28. Sentenza *Alace e Canpelli*, punti 64-67.

29. Conclusioni *Alace e Canpelli*, punto 35.

30. Conclusioni, punto 37.

31. Conclusioni, punto 38.

## 5. Segue: Le condizioni della disapplicazione della norma di legge interna in relazione all'efficacia diretta delle rilevanti disposizioni UE

Prima di passare oltre[32] va notato che si è contestato con una certa veemenza, in un intervento a prima lettura della sentenza, che la Corte avrebbe trascurato di affrontare, nel contesto della risposta alla prima questione, il problema della diretta efficacia. Essa avrebbe dato per scontato che l'art. 37 della direttiva abbia effetto diretto, dopo avere invece richiamato una *discrezionalità* degli Stati membri. Con il che si sarebbe di fronte, secondo quella critica, ad una problematica contraddizione sia rispetto ai principi desumibili dalla giurisprudenza sulla disapplicazione, che presuppone l'efficacia diretta della norma violata, sia rispetto alla stessa analisi condotta dalla Corte nella sentenza *Alace e Canpelli*[33].

Ora, a me sembra che queste critiche non colgano nel segno e siano addirittura fuorvianti.

Partiamo da qui: affermare un'incompletezza e addirittura un'incoerenza interna nel ragionamento della Corte è, a mio avviso, fuorviante, perché non tiene conto che la Corte, nel menzionare l'esistenza di una discrezionalità degli Stati in questo contesto, non si riferisce affatto ai criteri che devono porsi alla base della designazione di un Paese come sicuro, bensì unicamente alla forma e forza formale dell'atto con cui adottare un'eventuale lista di Paesi di origine sicuri. Quello è l'oggetto della prima questione, e su quello si pronuncia la Corte[34]. Usare un termine fuori dal suo contesto per attribuire alla Corte una contraddizione intrinseca, attribuendolo ad un profilo diverso da quello che la Corte ha affrontato, non è, di tutta evidenza, un punto di partenza valido per una critica alla sentenza.

In ogni caso, quelle critiche non colgono nel segno, perché presentano come problematico il fatto che la Corte ometta di soffermarsi *ex professo* sull'efficacia diretta dei criteri enunciati dalla direttiva per la designazione di un Paese come sicuro, senza però considerare come di quei criteri – e delle disposizioni che li prevedono – venga in rilievo un effetto di opposizione, per il quale sono senz'altro date le condizioni della diretta efficacia. Non si tratta, infatti, di fondare un diritto individuale alla protezione sulle disposizioni di direttiva, in assenza di una disciplina di quel diritto, ma di consentire che i criteri in presenza dei quali è possibile ad uno Stato limitare un diritto dell'individuo fondato *aliunde* – criteri che sono sufficientemente chiari e precisi nel loro contenuto giuridico, ed incondizionati quanto al loro operare – siano invocati per verificare se lo Stato abbia violato, nell'esercitare una scelta discrezionale soltanto nell'*an*, abbia violato quel diritto.

Se si considera questo, sconcerta… lo sconcerto espresso in quel contributo critico.

Infatti, anche a voler restare sull'art. 37 della direttiva procedure, come completata dall'Allegato I alla direttiva, mi sembra chiaro che un'invocazione della norma, in relazione al rispetto dei criteri ivi indicati a limitare le scelte degli Stati, è evidentemente coerente con

32. E posticipando al par. 9, *infra*, la risposta ad altre critiche che una parte della dottrina giuspubblicistica interna ha riservato all'approccio della Corte, in relazione al tema del controllo diffuso e alle pretese dissonanze tra questa sentenza e la giurisprudenza costituzionale sulle questioni europee di "tono costituzionale".

33. M. Savino, *Disapplicazione senza freni - la sentenza della Corte di giustizia sui Paesi di origine sicuri*, *ADIMBlog,* Agosto 2025, pp. 1-12, p. 8.

34. Si tratta dei punti 61 e 62 della sentenza, dove la Corte, dopo aver ricordato che, da un punto di vista generale, gli Stati nel recepire una direttiva, dispongono di un margine di discrezionalità in ordine alla scelta del tipo di atto (punto 61, che si è riportato estesamente alla nota 21 *supra*), afferma inoltre che «tale margine di discrezionalità degli Stati membri nell'attuazione delle disposizioni degli articoli 36 e 37 della direttiva 2013/32 lascia impregiudicato l'obbligo, per ciascuno di detti Stati, di adottare tutti i provvedimenti necessari per garantire la piena efficacia di detta direttiva, conformemente all'obiettivo che essa persegue» (punto 62).

i requisiti desumibili dalla giurisprudenza in materia di effetti diretti, ed anzi pienamente confortata dalla giurisprudenza specificamente sviluppata in ambito SECA. Poiché, come messo bene in luce da un altro recente commento a questa sentenza, il diritto d'asilo è un diritto perfetto[35], è la possibilità di una sua compressione che va giustificata dallo Stato membro, che *non* gode, come sottolinea da ultimo la Corte in *Torubarov* e in *Ministerstvo Vnitra*, di alcun potere discrezionale al riguardo[36]. In assenza di discrezionalità statale sul se riconoscere un diritto individuale di fonte UE, è allora chiaro che laddove lo Stato comprima quel diritto individuale, si dovrà valutare la conformità di quella compressione in relazione alle condizioni fissate dal diritto dell'Unione. Ciò che vale a dire, né più né meno, che l'efficacia diretta dell'art. 37 della direttiva procedura, come precisato dall'Allegato I della stessa, è *in re ipsa*.

Soprattutto, però, qui non si tratta tanto di interrogarsi sulla diretta applicabilità dell'art. 37 della direttiva procedure, ma di comprendere se le misure con cui uno Stato decide di esercitare la facoltà prevista dalla direttiva di adottare un elenco di Paesi terzi sicuri, rispettino le condizioni alle quali il diritto UE subordina l'adozione di un tale elenco *in ragione* delle importanti limitazioni potenziali all'accesso al diritto di asilo che quelle misure nazionali possono produrre.

Il punto essenziale, come mette in evidenza la Corte nelle sue osservazioni preliminari all'esame del merito e, successivamente, nella sua risposta ai quesiti secondo e terzo, sta nelle conseguenze procedurali sulle domande di protezione legate alla designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro[37], e nella sostanziale corrispondenza tra i criteri posti, in linea generale, alla base dell'inclusione di uno Stato nella lista dei Paesi di origine sicuri e le motivazioni della decisione individuale di diniego della protezione, nel caso concreto[38].

Risulta del resto molto chiaro da una lettura complessiva della sentenza – che comprenda le osservazioni preliminari e l'argomentazione relativa alla prima questione, ma anche quella svolta in relazione alle questioni seconda, terza e quarta[39], di cui si dirà tra un attimo – che la norma la cui efficacia diretta qui soprattutto rileva è quella espressa dall'art. 47 della Carta, insieme all'art. 46 della direttiva, che prevedono il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva in relazione ad una decisione di diniego della protezione internazionale. Ebbene, l'invocabilità diretta dell'art. 47 della Carta e, nel contesto della direttiva procedure, dell'art. 46, è principio assolutamente consolidato nella giurisprudenza della Corte[40].

Attraverso quella tutela giurisdizionale, del resto, si garantisce il rispetto di quel diritto pieno ad una protezione internazionale che sorge, come si è ricordato, al ricorrere dei requisiti normativi fissati dal SECA. Si tratta, è bene ricordarlo, di un diritto sostanziale che trova il proprio fondamento direttamente nell'art. 18 della Carta. Quel diritto viene solo precisato dalla direttiva qualifiche, espressione a sua volta di un regime internazionalmente

35. C. Favilli, L. Marin, *Il controllo*, cit., p. 7: in giurisprudenza cfr. CGUE, sentenze: 29 luglio 2019, C-556/17, *Torubarov*, EU:C:2019:626, punto 50; 24 giugno 2015, C-373/13, *T.*, EU:C:2015:413, punto 63; 12 aprile 2018, C-550/16, *A e S*, EU:C:2018:248, punto 52; 14 maggio 2019, C-391/16, C-77/17 e C-78/17, *M e a. (Revoca dello status di rifugiato)*, EU:C:2019:403, punto 89.

36. CGUE, sentenza *Torubarov*, cit., punto 50 e giurisprudenza citata; sentenza *Ministerstvo vnitra*, cit., punto 97.

37. Sentenza *Alace e Canpelli*, punti 48-51.

38. Sentenza, punto 79.

39. Sentenza, punto 78.

40. CGUE, sentenza del 4 ottobre 2024, *Ministerstvo vnitra*, cit., punto 86; sentenza *Torubarov*, cit., punti 55 e 56, e giurisprudenza ivi citata.

vincolato, data la corrispondenza necessaria che l'art. 78 TFUE istituisce tra il diritto alla protezione internazionale garantito dal SECA e il corrispondente diritto previsto dalla Convenzione di Ginevra e dal relativo Protocollo[41].

## 6. Il secondo e il terzo quesito. L'accesso alle informazioni utilizzate dallo Stato e l'utilizzabilità di fonti di informazioni ulteriori come condizione di una tutela giurisdizionale effettiva

La Corte riunisce, ai fini della risposta, i quesiti secondo e terzo. Li collega, poiché entrambi riguardano, inscindibilmente, la medesima esigenza di garantire una tutela giurisdizionale effettiva, in relazione al rispetto dei criteri previsti dalla direttiva per la designazione di un Paese terzo come sicuro. In buona sostanza, la Corte conferma che uno Stato che decida di avvalersi della possibilità di designare uno o più Stati terzi come Paesi di origine sicuri deve rendere accessibili le fonti di informazione su cui fonda quella designazione, così da rendere possibile il controllo, da parte di un giudice investito di un ricorso presentato da un richiedente protezione che provenga da uno di quei Paesi, del rispetto delle condizioni sostanziali a cui la direttiva procedure subordina la possibilità di una tale designazione. Quell'accesso deve essere «sufficiente e adeguato» a consentire al richiedente protezione e al giudice di comprendere i motivi della designazione. Questo perché il primo possa utilmente contestarli, esercitando il suo diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale, e perché il secondo possa controllare «la legittimità della decisione nazionale in questione»[42]. Il controllo di legittimità che il giudice è chiamato a svolgere, seppur solo ai fini della decisione della controversia dinanzi ad esso pendente, non si esercita però solo sulla base delle informazioni che lo Stato abbia in concreto utilizzato per fondare la propria determinazione e che deve rendere accessibili, ma deve potersi eventualmente basare anche su altre informazioni, della cui affidabilità il giudice si sia accertato e che siano sottoposte al contraddittorio delle parti[43].

L'argomentazione seguita dalla Corte per giungere ad affermare i principi di diritto che abbiamo così sintetizzati è rigorosa e stringente e si muove prima su un piano letterale, che non fornisce alcuna risposta, per poi muovere ad un'interpretazione sistematica, al centro della quale sta l'esigenza di una tutela giurisdizionale effettiva.

Preso atto del fatto che, secondo l'art. 37, par. 3, della direttiva 2013/32, la valutazione dello Stato membro si fonda su «una serie di fonti di informazioni» definite in modo aperto dalla disposizione della direttiva, che ne menziona alcune in termini esemplificativi[44], la Corte constata in prima battuta l'assenza di una specifica previsione della direttiva che regoli espressamente l'accesso alle informazioni su cui lo Stato si è basato per definire il proprio elenco di Paesi di origine sicuri[45]. Il dato letterale non fornisce, quindi, alcuna indicazione.

41. Vale certo la pena ricordare che, secondo l'art. 78 TFUE, la politica UE in materia di asilo «deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo *status* dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti», con la conseguenza che, secondo la giurisprudenza della Corte, le disposizioni del SECA vanno interpretate ed applicate «nel rispetto» della Convenzione. Cfr. da ultimo CGUE, sentenza 30 aprile 2025, C-63/24, *K.L. [Galte]*, ECLI:EU:C:2025:292, punto 33.

42. V. spec. punti 78, 86 e 87 della sentenza *Alace e Canpelli*.

43. Sentenza, punto 86.

44. Sono «in particolare le informazioni fornite da altri Stati membri, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti».

45. Sentenza, punto 71.

Ciò posto, per poter dare una risposta al quesito, la Corte procede ad un'interpretazione sistematica. In tale contesto, essa sottolinea l'impatto significativo che la designazione di un Paese di origine come sicuro produce sulla posizione giuridica dei richiedenti, poiché ne sottopone le domande di protezione ad una procedura accelerata e, soprattutto, ad una presunzione di infondatezza[46]. Ora, la possibilità di superare quella presunzione «richiede, per essere efficace» che il richiedente possa conoscere le informazioni alla base di quella designazione[47]. Oltre ad argomenti per analogia relativi alle previsioni della direttiva che prevedono espressamente l'accesso ad informazioni della stessa natura, rilevanti per la procedura d'esame normale[48], la Corte valorizza in particolare la necessità di garantire una tutela giurisdizionale effettiva al richiedente protezione, contro la decisione di diniego. Nel far questo, la Corte si riferisce anzitutto alla previsione dell'art. 46, par. 1, della direttiva, letto alla luce dell'art. 47 della Carta. Nel prevedere il diritto dei richiedenti protezione ad un ricorso effettivo davanti ad un giudice, quella disposizione della direttiva precisa che il controllo giurisdizionale deve comprendere un «esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto»[49]. Di qui la Corte prosegue richiamando puntualmente la propria giurisprudenza sui rapporti tra l'art. 46 della direttiva e la tutela imposta dall'art. 47 della Carta, sulla natura autoapplicativa di quella norma della Carta, e sulla necessità che sia garantita al richiedente, nonché al giudice, piena cognizione della motivazione decisione di rigetto[50]. Su queste basi, la Corte afferma la necessaria trasposizione di quei principi normativi e giurisprudenziali – sviluppati sino ad ora in relazione alla decisione individuale di diniego – alla motivazione della designazione di un Paese di origine come sicuro, poiché in tal caso la motivazione del diniego di protezione per il singolo richiedente «si confonde, essenzialmente, con i motivi sui quali si fonda la presunzione di protezione sufficiente»[51]. Ed ecco allora che, con inevitabilità sillogistica, deve darsi accesso tanto al ricorrente, quanto al giudice, alle fonti di informazione sulla cui base lo Stato ha operato quella designazione[52]. È significativo notare che, su questo aspetto, anche il ragionamento seguito nelle conclusioni dell'Avvocato generale è coerente con quello della Corte e conduce alla medesima soluzione di principio[53].

Il ragionamento della Corte non si ferma però a questo primo livello, ma procede oltre a trarre tutte le conclusioni del legame tra diritto alla tutela giurisdizionale effettiva ed estensione del quadro informativo rilevante per il controllo incidentale della sicurezza dello Stato di origine, nel contesto del controllo giurisdizionale attivato dal singolo contro la decisione di diniego individuale. La Corte continua dunque il suo ragionamento riferendosi alla propria giurisprudenza ormai consolidata sui caratteri del controllo previsto dall'art. 46, par. 3, della direttiva[54]. Si tratta di un controllo *ex nunc* e completo, che deve quindi tener conto anche di eventuali elementi nuovi, e che si estende anche agli aspetti procedurali. Quel controllo deve operarsi sia sulla base degli elementi del fascicolo, sia di quelli che le parti hanno portato a conoscenza del giudice nel corso del procedimento[55]. È su queste basi che la

46. Sentenza, punto 72.
47. Sentenza, punto 73, in linea con il punto 55 delle conclusioni.
48. Sentenza, punti 74 e 75.
49. Sentenza, punto 76.
50. Sentenza, punti 77 e 78.
51. Sentenza, punto 79.
52. Sentenza, punto 80.
53. Conclusioni, punti 45-58.
54. Sentenza, punti 82-86.
55. Sentenza, punto 85.

sentenza giunge a chiarire le condizioni necessarie perché, in relazione alla designazione di un Paese di origine come sicuro, sia garantito un controllo giurisdizionale effettivo, in riferimento ai parametri derivanti dall'art. 47 della Carta.

Anzitutto, dunque, il giudice deve poter avere accesso alle fonti di informazione su cui si è basato lo Stato[56]. In secondo luogo, il giudice deve poter tenere conto di altre informazioni, purché si accerti della loro affidabilità e le sottoponga al contraddittorio delle parti[57]. In terzo luogo, l'accesso sufficiente e adeguato alle informazioni utilizzate dallo Stato deve essere garantito anche al richiedente[58], al fine «di consentirgli di difendere i suoi diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice»[59]. Tutto questo è necessario, in ultima analisi, affinché il giudice possa esercitare il sindacato previsto dall'art. 47 della Carta.

Il ragionamento inequivocabile della Corte supera, eliminandole, le incertezze che le conclusioni dell'Avvocato generale avevano invece lasciato aperte. Infatti, pur seguendo un'analisi che, a grandi linee, corrisponde a quella della sentenza della Grande Sezione, giungendo ad affermare che «una pubblicità sufficiente e adeguata delle fonti di informazione» utilizzate dallo Stato per la designazione di uno Stato come sicuro è «indissociabile dal diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo»[60], le conclusioni a quel punto si fanno molto più… timorose. Sembra quasi che, anticipando l'approccio di *Realpolitik* che seguirà sul quarto quesito, anche qui l'Avvocato generale de la Tour cerchi una soluzione di compromesso.

Il punto è che, dopo aver richiamato un'ovvia dimensione del principio di autonomia procedurale, affermando che «l'accesso [a quelle informazioni] può avvenire secondo le forme e procedure previste dal diritto nazionale», l'Avvocato generale sembra trascurare ciò che ha affermato nelle sue conclusioni sino a quel punto, circa il ruolo essenziale di quelle informazioni per il rispetto del principio di tutela giurisdizionale effettiva, questione rilevantissima se solo si tiene conto del fondamentale limite dell'effettività della tutela dei diritti di fonte UE che incontra l'autonomia procedurale[61]. Trascurando di considerare le peculiarità della procedura accelerata e del giudizio di impugnazione su una domanda dichiarata manifestamente infondata, che il giudice del rinvio aveva invece con molta cura messo in evidenza, l'Avvocato generale sembra allora contentarsi che lo Stato membro comunichi quelle informazioni «in seguito, su domanda del richiedente o dell'autorità amministrativa o giudiziaria competente» [62]. Ancora, al punto seguente delle conclusioni l'Avvocato generale propone di rispondere, in relazione alla terza questione, che l'autorità giudiziaria competente – «che dispone di tutta l'esperienza richiesta in tale materia» – potrà utilizzare le «fonti di informazione che essa reputi maggiormente pertinenti», ma in situazioni limitate[63]. Sembrerebbe infatti che il ricorso a tali informazioni aggiuntive si giustifichi, secondo l'Avvocato generale, solo in assenza di comunicazione al giudice delle

56. Sentenza, punto 86.

57. *Ibidem*.

58. Sentenza, punto 87.

59. Sentenza, punto 78, al quale il punto 87 fa espresso rinvio.

60. Conclusioni, punto 57.

61. Basti qui citare, all'origine di quel principio, CGUE sentenza 9 novembre 1983, 199/82, *San Giorgio*, ECLI:EU:C:1983:318, punto 14, cui seguono innumerevoli conferme nella giurisprudenza, con esiti anche dirompenti, come in *Factortame II*: CGUE sentenza 19 giugno 1990, C-213/89, *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd*, ECLI:EU:C:1990:257, punto 21.

62. Conclusioni, punto 62.

63. Conclusioni, punto 63.

informazioni effettivamente utilizzate dallo Stato membro per giungere alla determinazione di uno Stato terzo come Paese di origine sicuro, o quando quelle informazioni siano potenzialmente datate, dato che «nell'ipotesi che tale valutazione non sia stata rivista ad intervalli regolari, non si può impedire» al giudice «di procedere a un aggiornamento della situazione generale» nel Paese terzo in questione[64].

Ben diversa, come si è visto, è la soluzione ai quesiti secondo e terzo, individuata dalla Corte come necessaria a garantire una tutela giurisdizionale effettiva, che è utile qui ribadire in sintesi. Lo Stato membro deve garantire, sia al giudice sia, prima di tutto, all'interessato, un accesso sufficiente e adeguato alle fonti informative utilizzate, in modo da consentire, al richiedente protezione «di difendere i suoi diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice competente». Il giudice deve, inoltre, essere messo in grado di esercitare il suo sindacato sulla decisione concernente il diniego della protezione utilizzando sia le informazioni che lo Stato abbia posto alla base della sua designazione, cui deve avere appunto accesso sufficiente ed adeguato, sia ricorrendo ad altre informazioni da esso stesso raccolte, purché si accerti della loro affidabilità e siano state sottoposte al contraddittorio delle parti. Tanto è necessario, secondo la Corte, perché quel giudice possa esercitare un controllo – in via incidentale, quando sia per l'appunto il giudice del caso di specie e non invece il giudice delle leggi – sul rispetto delle condizioni sostanziali cui la direttiva condiziona la designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro[65].

## 7. Il quarto quesito. Le condizioni sostanziali della designazione di un Paese come sicuro: le condizioni di invariabilità della sicurezza e la presenza di categorie a rischio di persecuzione

Con il che giungiamo alle condizioni sostanziali del cui rispetto il giudice deve sincerarsi, oggetto del quarto quesito. La questione, lo si è già visto, attiene all'ammissibilità, nel contesto della direttiva procedure 2013/32 ed in particolare dei suoi art. 37 ed Allegato I, della designazione di uno Stato terzo come Paese di origine sicuro, quando le condizioni sostanziali di sicurezza non siano soddisfatte per tutta la popolazione, perché alcune categorie di persone sono comunque esposte al rischio di persecuzione, tortura o altre forme di trattamento disumano o degradante.

Che si trattasse di una questione ad alto contenuto politico era reso evidente dal fatto che, nell'art. 61, par. 2, del nuovo regolamento procedure 2024/1348, applicabile a partire da giugno 2026, quella possibilità è accolta. La previsione rilevante, come si è ricordato più sopra, non era contenuta nella proposta della Commissione ed è stata inserita nel negoziato legislativo su spinta del Consiglio. Mi riferisco all'Orientamento generale approvato dal Consiglio GAI nelle riunioni 8, 9 giugno 2023[66], che apportava corrispondenti modifiche al considerando 46 e all'art. 47 della proposta. Al comma 1-*bis* di quell'articolo si leggeva infatti che «La designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale può essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o

64. *Ibidem*.

65. Sentenza *Alace e Canpelli*, punti 85 e 86.

66. Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE - Orientamento generale, documento del Consiglio n. 10444/23 del 13 giugno 2023, Fascicolo interistituzionale 2016/0224(COD). L'Orientamento generale è accessibile a https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10444_2023_INIT.

categorie di persone chiaramente identificabili»: è il testo che, infine accettato anche dal Parlamento, entra nel nuovo regolamento come art. 61, par. 2. Nessun dubbio, dunque, che gli Stati membri intendano che sia loro consentito, almeno in futuro, procedere ad una designazione del genere in condizioni in cui la sicurezza non sia estesa all'intera popolazione di uno Stato terzo. Lo svolgimento della causa *Alace e Canpelli* davanti alla Corte mostra, però, che i governi di molti Stati membri che hanno presentato osservazioni davanti alla Corte intenderebbero che quella possibilità sia data già ora, nel vigore della direttiva, che non contiene un'espressa previsione in tal senso. La temperatura politica della questione si è anzi, se possibile, innalzata in corso di causa, se è vero che la posizione della Commissione è cambiata, dalla fase scritta a quella orale, giungendo a sposare la tesi degli Stati membri. Gravissimo accadimento, questo, che dice di una Presidente della Commissione – sotto la cui autorità è posto il Servizio giuridico – propensa ad interferire, con argomenti politici, sul modo in cui l'Istituzione svolge la sua preziosa funzione di *amica curiae:* una funzione, si badi bene, che è preziosa solo finché rimanga autorevole e che non può essere autorevole se diviene palesemente orientata a considerazioni non giuridiche.

Ce n'è, dunque, per sospingere più di qualcuno ad argomenti di *Realpolitik*. Tra questi, anche l'Avvocato generale De la Tour, nonostante il suo fosse un compito ardito. Ora, non sappiamo come abbia dormito l'Avvocato generale prima di scrivere quella parte delle sue conclusioni, ma è possibile che il sonno non avesse la stessa qualità di quello, proverbiale, del Principe di Condé, la notte precedente la battaglia di Rocroi. Già, perché per imboccare la strada della *Realpolitik* bisognava prima convincere la Grande Sezione della Corte che, in fondo, si era sbagliata nella sentenza *Ministerstvo vnitra*, resa solo pochi mesi prima. Si sarebbe trattato, infatti, di convincerla che il legislatore del 2013 non aveva determinato un preciso bilanciamento tra l'esigenza di rapidità – con la presunzione di infondatezza per le domande presentate da chi proviene da un Paese di origine sicuro – e quella di assicurare un esame esaustivo là dove sicurezza non si possa presumere, come la Corte aveva affermato in quella sentenza[67], ma che si doveva piuttosto ritenere che quel legislatore avesse invece lasciato aperto un importante margine di discrezionalità per ogni singolo Stato membro. Il compito era arduo non solo perché avrebbe imposto alla Corte di tornare sui suoi passi, ma perché richiedeva anche la definizione di limiti a quel margine di discrezionalità, per poter convenire che quella soluzione, usando le parole dell'Avvocato generale, «non tradisce la definizione della nozione di "Paese di origine sicuro"»[68].

Sarebbe però sciocco liquidare la valutazione dell'Avvocato generale de la Tour solo perché radicalmente smentita dalla Corte. A ben vedere, in effetti, il ragionamento che le conclusioni sviluppano quanto ai limiti anticipa, in qualche misura, un compito che la Corte dovrà probabilmente svolgere quando le rilevanti previsioni del nuovo regolamento procedure entreranno in vigore: si tratterà, infatti, di definire i limiti e le garanzie che dovranno presidiare le scelte in materia. E quei limiti, che l'Avvocato generale prova a segnalare nelle sue conclusioni[69], sono incisivi. Di ciò si dirà, tuttavia, solo oltre, in apertura della prossima sezione, perché riguarda gli sviluppi da attendersi nel futuro, e non il diritto vigente, su cui la Corte non ha dubbi.

Torniamo dunque alla soluzione che la Corte dà al quarto quesito e al ragionamento attraverso cui vi perviene. La Corte procede ad un'interpretazione fondata su dati attinenti alla lettera delle disposizioni rilevanti, al sistema (o contesto) normativo in cui quelle

67. Sentenza *Ministerstvo vnitra*, cit., punto 81.

68. Conclusioni, punto 74.

69. Conclusioni, punti 86 e ss.

disposizioni si inseriscono, e agli obiettivi che quelle disposizioni perseguono. Nulla di nuovo, in termini di metodo ermeneutico, ma nuovamente la Corte – cosciente forse del rischio di andare incontro a critiche da parte di qualche governo, *in primis* quello italiano – sente la necessità di porsi nel solco della sua giurisprudenza consolidata, richiamando due sentenze di Grande Sezione in cui quel metodo è ribadito, con specifico riferimento al SECA: *Alheto*, del 2018, e la più volte richiamata *Ministerstvo vnitra* del 2024.

Ma andiamo con ordine, e cerchiamo di dar conto dei passaggi del ragionamento della Corte. Quanto alla lettera, la sentenza osserva che la disposizione rilevante – l'art. 37 della direttiva – parla di *Paesi* sicuri, senza impiegare termini che consentano di ridurre la sicurezza di quei Paesi, sottraendovi una parte della popolazione[70]. Quanto al contesto entro cui quella previsione si pone, esso include, per il rinvio fatto dalla disposizione in questione, l'Allegato I, che indica i criteri che gli Stati devono seguire, ove intendano designare uno o più Paesi terzi come Paesi di origine sicuri. Qui, pur di fronte a una certa variabilità del dato letterale nelle diverse versioni linguistiche dell'allegato – tutte, si ricordi, egualmente facenti fede, ma necessariamente unitarie nel loro significato, che non può variare al variare della versione linguistica considerata – la Corte fa valere che i termini impiegati dal legislatore (in italiano: *generalmente e costantemente*) «rinviano tutti ad una nozione di "invariabilità"» delle condizioni di assenza di persecuzioni, tortura o trattamento disumano o degradante, o di violenza indiscriminata in conseguenza di un conflitto interno o internazionale. Pertanto, quell'invariabilità esprime necessariamente che la sicurezza di un Paese deve valere per l'intera sua popolazione, e non per una parte soltanto, escluse alcune categorie di persone[71].

L'interpretazione sistematica, soprattutto, emerge nella valorizzazione della natura derogatoria del regime speciale d'esame cui sono sottoposte le domande di protezione proposte da chi provenga da un Paese di origine classificato come sicuro. Ciò conduce, sottolinea la Corte, alla necessità di un'interpretazione restrittiva della previsione derogatoria, conformemente ad un approccio ermeneutico assolutamente consolidato nella giurisprudenza comunitaria[72]. A questo punto, la Corte passa a valorizzare le finalità della normativa che le è chiesto di interpretare. L'obiettivo che la Corte mette in evidenza – per il suo rilievo nella scelta ermeneutica che è chiamata ad operare – è quello di una trattazione celere delle domande di protezione internazionale, che avvenga però in esito ad un esame adeguato e completo. Nel far questo la Corte si appoggia su due sentenze di Grande Sezione rese in relazione alla direttiva procedure: la sentenza *Alheto* del 2018, nella parte in cui definisce la portata del diritto ad un «ricorso effettivo [che] preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto»[73], e la più volte richiamata sentenza *Ministerstvo vnitra* del 2024, specificamente rilevante nell'interpretazione del concetto di Paese di origine sicuro[74]. Ed è in particolare su quella seconda pronuncia, e sull'argomentazione già in essa sviluppata per escludere l'ammissibilità di una designazione che escluda una parte del territorio del Paese che si vorrebbe sicuro, che si appoggia poi la Corte, per giungere ad escludere anche l'ammissibilità di una designazione che escluda determinate categorie di persone, esposte al rischio di persecuzione.

70. Sentenza *Alace e Canpelli*, punto 92.
71. Cfr. i punti 93-96 della sentenza.
72. Cfr. i punti 99 e 100 della sentenza.
73. CGUE (Grande Sezione), sentenza 25 luglio 2018, C-585/16, *Alheto*, EU:C:2018:584, punto 109.
74. Sentenza *Alace e Canpelli*, punto 101.

La Corte valorizza nuovamente le conseguenze procedurali negative che discendono, per i richiedenti protezione, dalla designazione di un Paese come Paese di origine sicuro[75], per segnalare che il bilanciamento tra la rapidità della procedura ed il carattere esaustivo dell'esame è – e deve essere – operato dal legislatore dell'Unione[76]. Si chiude così il cerchio e si torna alla conferma di quanto già desunto da un'interpretazione sistematica del dato letterale: il fatto che il legislatore non preveda, nella direttiva 2013/32, la possibilità di designare come Paesi di origine sicuri Stati terzi in cui intere categorie di persone sono esposte al rischio di persecuzione, o ad analogo rischio rilevante ai fini della protezione internazionale, esprime la scelta di privilegiare, in tali casi, un esame esaustivo della domanda (punto 106 della sentenza).

Non rimane a questo punto alla Corte che affrontare l'eventuale impatto, sulla soluzione così raggiunta, delle nuove e diverse scelte del legislatore UE, espresse nelle misure del c.d. Nuovo Patto ed in particolare nel nuovo regolamento procedure, il 2024/1248. Su quel punto la Corte è lapidaria: il nuovo regolamento introduce un nuovo bilanciamento di interessi, ma esplicitamente ritarda la produzione di effetti al 12 giugno 2026, cosicché non si può applicare, neppure in via interpretativa, alle situazioni rette dalla normativa precedente. Altro non dice, ed è normale che sia così, poiché altro non serve ai fini della decisione richiesta nella causa *Alace e Canpelli* e dunque, a stretto rigore, non può esprimersi, in relazione ad un regolamento che non si applica ai fatti di causa.

### *Sezione III: Valutazioni prospettiche e d'insieme*

### 8. Una visione prospettica sulle eccezioni alla sicurezza nei Paesi di origine: i paletti di diritto primario all'interpretazione del nuovo regolamento procedure

Si è detto da alcuni che la sentenza in questione sarebbe una sentenza inutile, in quanto le norme sono destinate ben presto a cambiare, nel senso voluto dal governo italiano. A parte il fraintendimento della funzione della competenza pregiudiziale della Corte, che non è quella di dare pareri sulla direzione dell'evoluzione del diritto positivo, ma quella di assistere il giudice remittente nella tutela giurisdizionale dei diritti nel caso concreto, sulla base del diritto vigente, vale la pena soffermarsi sul senso di quelle critiche che è, in buona sostanza, quello di confinare al passato il rilievo di questa sentenza e dei principi in essa affermati.

Ora, a me non sembra che quest'idea sia condivisibile. Il punto è infatti che anche il diverso bilanciamento operato dal legislatore UE con l'art. l'articolo 61, paragrafo 2, del regolamento 2024/1248 dovrà in ogni caso essere interpretato alla luce del diritto primario, e dunque anzitutto degli artt. 18 e 47 della Carta, ed in modo da assicurare una coerenza interna del regolamento stesso.

È utile, a questo punto, tornare sulle conclusioni dell'Avvocato generale de la Tour. In effetti, argomentando a partire dal presupposto, poi smentito dalla Corte, che sussistesse sin d'ora la possibilità, per gli Stati membri, di designare un Paese di origine come sicuro pur con l'esclusione di determinate categorie di persone, le conclusioni anticipano un'analisi dei limiti cui è necessariamente soggetta una siffatta determinazione. A questo proposito, le conclusioni segnalano anzitutto che un margine di discrezionalità in quest'ambito, pur quando sia riconosciuto dal legislatore dell'Unione agli Stati membri, non può comunque

75. Punto 103 della sentenza, con richiamo a quanto già osservato ai punti 48-51 della sentenza, nonché alla sentenza *Ministerstvo vnitra*, cit., punto 80.

76. Punto 104 della sentenza, con richiamo alla sentenza *Ministerstvo vnitra*, cit., punto 81.

esercitarsi in modo da pregiudicare gli obiettivi generali dell'atto UE che lo prevede[77]. Ciò comporta in primo luogo la necessità di definire in modo chiaro «la categoria o le categorie di persone a rischio […] così da escludere espressamente queste ultime dall'applicazione del concetto di Paese di origine sicuro» e determinare l'immediata identificazione dei richiedenti che vi rientrano, cui si applicherà la procedura di esame ordinaria[78]. In secondo luogo, le eccezioni devono rimanere compatibili con la designazione del Paese interessato come sicuro: ciò significa che deve trattarsi di un Paese caratterizzato da «un regime democratico nell'ambito del quale la popolazione gode, in generale, di una protezione duratura contro il rischio di persecuzioni o violazioni gravi»[79]. Perché l'eccezione (il rischio di persecuzione) sia compatibile con l'affermazione dell'esistenza di una situazione generalmente sicura, l'eccezione dovrà limitarsi ad un numero molto limitato di persone[80]. Quando le categorie eccezionalmente sottratte alla presunzione di sicurezza fossero numerose, tanto più se non immediatamente identificabili, la sicurezza del Paese di origine diverrebbe una finzione e la designazione non sarebbe «né adeguata, né ragionevole» e dunque posta in essere in violazione del principio di proporzionalità[81].

Ora, a parte alcune incongruenze interne messe in luce dal succedersi delle espressioni verbali scelte dall'Avvocato generale – dopo aver affermato la necessità che le eccezioni si riferiscano a un numero molto limitato di persone, appare l'idea molto più sfumata, e a rischio di interpretazioni abusive, secondo cui le *categorie* oggetto di eccezione non dovrebbero essere numerose – l'impostazione di fondo rivela l'esistenza di limiti imprescindibili alla designazione di un Paese di origine come sicuro, su cui non si può che convenire.

Tornando, del resto, alla sentenza, è in fondo allineato a questo approccio di estrema prudenza il messaggio al legislatore dell'Unione che la Corte inserisce al punto 104 della sentenza: il legislatore è tenuto ad un bilanciamento tra le esigenze di celerità e quelle di effettività della protezione, dove la celerità attiene alla sfera dell'efficienza dell'agire amministrativo, mentre l'effettività della protezione attiene ad un diritto fondamentale, quello all'asilo, che ha, per di più, nella dimensione del *non refoulement*, un nucleo assolutamente intangibile.

Mi sembra allora in particolare irrinunciabile la condizione che le eccezioni personali si riferiscano a categorie immediatamente identificabili e coinvolgano un numero molto limitato di persone, pena la violazione del principio di proporzionalità e, in ultima analisi, la privazione di effetto utile dell'art. 18 della Carta. Il primo limite – quello dell'immediata identificabilità degli appartenenti alle categorie escluse dalla presunzione di sicurezza – è del resto espressamente posto dal legislatore del 2024. Resta da vedere come quel limite possa trovare un'interpretazione ed un'applicazione coerenti con gli obiettivi del SECA e, prima ancora, con gli obblighi internazionali e gli imperativi di diritto primario che il SECA stesso non può non rispettare. Se quegli obblighi e quegli imperativi sono presi sul serio, infatti, esiste la possibilità che il limite dell'immediata identificabilità renda in molte ipotesi inoperante la possibilità stessa di prevedere una presunzione di sicurezza con esclusioni per categorie, data la forte indeterminatezza di molti dei motivi di persecuzione rilevanti.

77. Conclusioni, punti 86, 87 e ss.
78. Conclusioni, punto 88.
79. Conclusioni, punto 90.
80. Conclusioni, punto 91.
81. Conclusioni, punti 92, 93.

Proverò a spiegare questo mio dubbio formulando alcune domande, volutamente retoriche, in riferimento ai motivi di persecuzione come definiti dagli artt. 10 della direttiva 2011/95 e del regolamento 2024/1347, mettendo in evidenza, con il carattere corsivo, alcuni degli elementi più *indeterminati* o addirittura *soggettivi* di quei motivi.

È possibile identificare immediatamente chi appartiene ad una "razza" a rischio di atti di persecuzione, specie in relazione «alla *discendenza* o all'appartenenza a un determinato *gruppo etnico*»?

È possibile identificare immediatamente chi appartiene ad una "religione" a rischio di atti di persecuzione, dato che la nozione comprende «in particolare *le convinzioni* teiste, non teiste e ateiste, la *partecipazione* a, *o l'astensione da*, *riti* di culto celebrati *in privato* o in pubblico, *sia singolarmente* sia in comunità»?

È possibile identificare immediatamente chi appartiene ad una "nazionalità" a rischio di atti di persecuzione, dato che quella nozione si riferisce a «l'appartenenza a un gruppo caratterizzato da un'*identità culturale, etnica* o linguistica, comuni origini geografiche *o politiche* o la sua *affinità* con la popolazione di un altro Stato»?

È possibile identificare immediatamente chi appartiene ad un "particolare gruppo sociale" a rischio di atti di persecuzione, dato che quella nozione si riferisce a un gruppo «i cui membri condividono o *sono considerati condividere* una *caratteristica innata* o una *storia comune* che non può essere mutata oppure una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi [e] che possiede un'identità distinta nel Paese di cui trattasi, *perché vi è percepito come diverso* dalla società circostante»?

È possibile identificare immediatamente chi ha professato una "opinione politica", intesa come «un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori» che lo espone al rischio di persecuzione da parte di quelli?

Quanto poi al limite relativo alla scarsa numerosità di persone a rischio di persecuzione, è possibile qualificare come "democratico", in assoluto, o anche solo e in relazione alla "situazione giuridica", o alla "applicazione della legge", il sistema di un Paese di origine in cui una categoria, per quanto numericamente limitata, di persone è a rischio di persecuzione da parte dello Stato, o di partiti o organizzazioni che lo controllano, o in cui lo Stato non vuole o non è in grado di proteggere chi, appartenendo a quella categoria, è oggetto di persecuzione da attori non statali?

Insomma, a me pare che, se non si vuole cancellare la sostanza dell'obbligo di protezione internazionale, e del diritto di asilo sancito dalla Carta, la definizione di un Paese di origine come sicuro non sia praticamente concepibile con l'esclusione di intere categorie di persone dalla protezione necessariamente garantita, in via generale, a tutte le persone su cui quello Stato esercita la propria *jurisdiction*, se non in circostanze realmente marginali di persecuzioni limitate a persone portatrici di caratteristiche oggettivamente ed inequivocabilmente percepibili come ragioni di discriminazione e persecuzione, che ricorrano solo per un numero significativamente ridotto di persone.

## 9. Una visione d'insieme. Il sindacato giurisdizionale diffuso e la cooperazione tra le Corti: *much ado about nothing*?

A valle dell'analisi dei principi di diritto affermati dalla Corte nella sentenza *Alace e Canpelli*, in particolare in risposta ai primi tre quesiti, è opportuno soffermarsi su una critica radicale emersa in alcuni commenti giuridici espressi a livello di stampa, o di blog, o di riviste

on line, che sembrano in varia misura affini, seppure all'interno di ragionamenti di tipo giuridico, alla visione apocalittica del comunicato stampa di Palazzo Chigi adottato il giorno stesso della pronuncia della Corte, di cui si darà conto nella parte finale di questo scritto.

La previsione di un controllo giurisdizionale diffuso, che sta al centro della sentenza della Corte, darebbe luogo secondo quelle voci critiche ad una «babele dei diritti» [82]. Sarebbero infatti espressione di una scelta della Corte di giustizia mirante a «difendere il primato attraverso il dialogo diretto con i giudici comuni», in preteso contrasto con l'impostazione di sistema relativa ai rapporti tra ordinamenti definita dalla giurisprudenza costituzionale interna e specificata, per quanto attiene alle specifiche questioni oggetto della causa *Alace e Canpelli*, nelle recenti statuizioni adottate dalla Cassazione in due pronunce di dicembre 2024[83].

Il risultato ultimo della sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia sarebbe, secondo queste critiche, uno snaturamento della funzione giurisdizionale, che porterebbe i giudici a sostituirsi alla Corte costituzionale «cui spetta il delicato compito di verificare la compatibilità della legge con i valori fondamentali dell'ordinamento» [84]. Insomma, si tratterebbe di una sentenza che rovescia equilibri di rilievo costituzionale nei rapporti tra ordinamenti, alla quale dovrebbe ormai rispondere la Corte costituzionale per «chiarire a Lussemburgo» la necessità di instaurare invece una «alleanza con le Alte Corti nazionali», nell'interesse dello stesso diritto UE e della sua uniforme applicazione, che solo quelle sarebbero in grado di garantire[85].

Prima di provare a prendere posizione su queste critiche, sembra opportuno formulare una breve osservazione sul mancato dialogo che ha caratterizzato le decisioni assunte dalla Cassazione nel dicembre 2024, su due rinvii pregiudiziali interni, proposti dal Tribunale di Roma ai sensi dell'art. 363-*bis* c.p.c. Nel primo caso, la Cassazione ha fornito una risposta al quesito, relativo al potere del giudice di sindacare la designazione uno Stato di origine come sicuro, senza ritenere necessario proporre, essa stessa, un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Nel secondo caso, la Cassazione non formula il principio di diritto, ma rimanda la questione al giudice remittente «in attesa della decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale disposto, nell'ambito di altro giudizio principale, nelle cause C-758/24 e C-759/24, *Alace e altri*, dal Tribunale di Roma». Tuttavia, la Cassazione manifesta il proprio punto di vista con una valutazione preliminare, una "ipotesi di lavoro" che offre alla Corte di giustizia. A me sembra che, in entrambi i casi, la Cassazione bene avrebbe fatto a sospendere la trattazione e a sottoporre essa stessa un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Ciò avrebbe consentito di riunire la trattazione della causa *Alace e Canpelli* con quesiti di sistema relativi al ruolo del giudice nel contesto di cui ci occupiamo, così da avere risposte più calibrate in relazione alle caratteristiche del sistema interno. Il punto è, infatti, che le pronunce della Corte di giustizia rese in via pregiudiziale, nell'affermare principi di diritto,

82. In questi termini si esprimono prima Sabino Cassese in un'intervista concessa al quotidiano Il Foglio all'indomani della sentenza, accessibile a https://www.ilfoglio.it/giustizia/2025/08/02/news/cassese-quella-della-corte-di-giustizia-europea-sui-migranti-e-una-sentenza-inutile-e-suicida--7978239/ e poi, sviluppando quella critica, Mario Savino, nel già citato commento M. Savino, *Disapplicazione senza freni*…, cit., *passim*, specie p. 11. V. anche, in senso assolutamente coerente con quelle primissime critiche, anche M. Esposito, *La designazione dei Paesi sicuri tra legislatore e giudice, alla luce di Alace e Canpelli, e i suoi riflessi sull'identità costituzionale*, in *DPCE online*, 2025, pp. 1501-1526, spec. p. 1507 ss.

83. Corte cass., I sez. civile, sentenza 19 dicembre 2024, n. 33398; ordinanza interlocutoria 30 dicembre 2024, n. 34898.

84. M. Savino, *Disapplicazione senza freni*…, cit., p. 12.

85. M. Savino, *Disapplicazione senza freni*…, cit., p. 11.

sono necessariamente limitate alle questioni concretamente poste e al quadro giuridico nazionale illustrato dal giudice remittente.

Quello che allora viene visto come un difetto essenziale della sentenza *Alace e Canpelli*, che dà luogo ad una situazione confusa di disapplicazione, richiedendo un nuovo passaggio in Cassazione, mi sembra essere piuttosto causato dal doppio passaggio a vuoto della Cassazione stessa. Il passaggio a vuoto sta nel rifiuto – pieno nella prima sentenza, attenuato dalla riconosciuta non definitività della soluzione, nella seconda – di giocare un ruolo di diretta collaborazione con la Corte di giustizia. A questo proposito, vale senz'altro ad avviso di chi scrive la qualifica della Cassazione quale giudice contro le cui decisioni non è ammesso ricorso di diritto interno, anche quando si pronuncia nel contesto del rinvio pregiudiziale "interno" introdotto dalla c.d. riforma Cartabia e regolato all'art. 368-*bis* c.p.c. Questo per due considerazioni. Da un lato, il principio di diritto è vincolante nel giudizio *a quo*, dove non potrà essere rimesso in discussione né dal giudice remittente, né da quello di un'eventuale impugnazione sulle decisioni del primo. Dall'altro lato, si tratta di una pronuncia che svolge necessariamente i suoi effetti anche fuori da quel giudizio, in funzione nomofilattica, risolvendo una questione che presenta gravi difficoltà interpretative ed è suscettibile di porsi in numerosi giudizi, secondo l'espressa previsione dell'art. 368-*bis* c.p.c. Quando la questione pregiudiziale "interna" abbia ad oggetto l'interpretazione di una norma o principio di diritto UE, dunque, sorge l'obbligo per la Cassazione di rinviare, a sua volta, la questione alla Corte di giustizia, ove non ricorrano i limitati presupposti riconosciuti nella giurisprudenza *Cilfit*[86] e da ultimo ribaditi in *Consorzio Italian Management*[87]. Si riuniscono in effetti entrambe le ragioni che giustificano – ognuna bastando da sola – l'obbligo di rinvio pregiudiziale: la definitività della statuizione nel caso di specie, e il rischio che, in caso di errore nella singola pronuncia, si produca una divisione dell'unità del diritto comune, in una serie di incoerenti diritti nazionali.

È dunque sbagliato – oltre che violazione dell'obbligo di rinvio e dello stesso principio di leale collaborazione – pensare di procedere a risolvere sul piano meramente interno un dubbio relativo all'estensione dei poteri di disapplicazione del giudice nazionale. È sbagliato perché una decisione che dovrebbe svolgere funzione nomofilattica rischia di essere, in ogni caso, inutile, perché soggetta a necessaria revisione alla luce della giurisprudenza della Corte. Così, ora, il principio di diritto enunciato nella sentenza pregiudiziale della Cassazione del 19 dicembre 2024 – e ripreso nell'ordinanza interlocutoria 30 dicembre 2024 – dovrà essere sottoposto a un test di resistenza, che non si annuncia affatto lieve, alla luce della pronuncia della Corte in *Alace e Canpelli.*

È però anche inappropriata la scelta di formulare un principio interlocutorio, nell'attesa della sentenza della Corte, come fa l'ordinanza della Cassazione del 30 dicembre 2024. È una scelta inappropriata perché, in questo modo, si rinuncia ad una collaborazione diretta e feconda con la Corte di giustizia, oltre ad enunciare un principio intrinsecamente instabile. Non c'è qui una violazione dell'obbligo di rinvio, perché quella pronuncia si autolimita nel definirsi interlocutoria. C'è però, anche qui, un'occasione persa, un passaggio a vuoto, come si diceva prima.

Questo perché, a ben vedere, le statuizioni della Suprema Corte, sia nella sentenza del 19 dicembre, sia nell'ordinanza del 30 dicembre, dettano condizioni di sindacato giurisdizionale molto restrittive, che non è affatto scontato siano in linea con le indicazioni desumibili dalle due sentenze della Grande Sezione rilevanti in questa materia, *Ministerstvo vnitra* e *Alace e*

86. CGUE, sentenza 6 ottobre 1982, causa 283/81, *Cilfit*, ECLI:EU:C:1982:335.

87. CGUE, sentenza 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, ECLI:EU:C:2021:799.

*Canpelli*, pronunciate l'una subito prima e l'altra subito dopo quelle pronunce del giudice della nomofilachia interna.

Secondo la ricostruzione effettuata dalla Cassazione nell'ordinanza 30 dicembre, in particolare, si possono in effetti dare diverse ipotesi di non applicazione della presunzione di sicurezza del Paese di origine, da parte del giudice investito di una questione di convalida del trattenimento o dell'impugnazione di un provvedimento di diniego della richiesta di protezione internazionale[88].

La prima si dà nell'ipotesi in cui il richiedente protezione prospetti «validi motivi per non ritenere sicuro tale Paese per la sua situazione particolare». In tal caso, continua la Cassazione, la mancata convalida del trattenimento non consegue ad una disapplicazione della normativa interna rilevante, ma ad una corretta applicazione di quella e della direttiva[89].

La seconda ipotesi – che la Cassazione considera in relazione ad un regime, come quello del decreto ministeriale italiano sulla cui base si pronuncia, che preveda categorie personali per le quali si fa eccezione alla presunzione di sicurezza – si dà invece nel caso di «persecuzioni costanti, endemiche o generalizzate» di cui quelle eccezioni per categorie di persone siano testimonianza, poiché in tal caso la «valutazione generale di sicurezza» sarebbe «palesemente incongrua» [90]. Infine, la Cassazione considera l'estensione del controllo giurisdizionale che consegue al dovere di procedere ad esame completo *ex nunc* dall'art. 46, n. 3, della direttiva. La Cassazione afferma che in tal caso che il giudice ordinario, «sebbene non possa sostituirsi all'autorità governativa sconfinando nel fondo di una valutazione discrezionale a questa riservata, ha, nondimeno, il potere-dovere di esercitare il sindacato di legittimità del decreto ministeriale, nella parte in cui inserisce un certo Paese di origine tra quelli sicuri, ove esso contrasti in modo manifesto con la normativa europea vigente in materia, anche tenendo conto delle fonti istituzionali e qualificate di cui all'art. 37 della direttiva 2013/32, aggiornate al momento della decisione». Questo significa, continua la Cassazione, che quel giudice può ritenere la designazione illegittima, perché «in evidente contrasto con la normativa europea», quando le fonti qualificate indicate dalla direttiva «rendano manifestamente evidente la presenza di persecuzioni con carattere generalizzato, endemico e costante».

Ebbene, la prima di tali ipotesi è, per ammissione della stessa Cassazione, un'ovvietà: è lo stesso diritto interno che, in coerenza con la direttiva, prevede la non applicazione della presunzione di sicurezza, di fronte all'invocazione di quelle ragioni individuali di insicurezza.

La seconda e la terza, a ben vedere, si sovrappongono, perché sono l'esito di una verifica della manifesta erroneità della designazione del Paese in questione come sicuro, in relazione alla presenza di persecuzioni generalizzate, endemiche e costanti, che non possono che testimoniare un errore manifesto della valutazione ministeriale. Inoltre, esse da un lato attengono ad un livello di valutazione che non ha ragion d'essere alla luce della risposta che la Corte fornisce al quarto quesito – poiché in entrambe quelle ipotesi si considerano limiti al potere dello Stato di definire eccezioni alla presunzione di sicurezza per intere categorie di persone. Dall'altro lato, definiscono uno standard di sindacato giurisdizionale molto arretrato – quello della manifesta irragionevolezza, o arbitrarietà – su cui la Corte non ha avuto modo di pronunciarsi, perché non le era richiesto di farlo dai quesiti che le erano posti

88. Ordinanza 30 dicembre 2024, cit., punti 17 ss., p. 28 ss.

89. Ordinanza 30 dicembre 2024, cit., punto 17.1.

90. Ordinanza 30 dicembre 2024, cit., punto 17.2.

e che delimitavano la sua competenza nel contesto di un rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE.

Può ben darsi, dunque, che sia necessario ora interrogarsi sui presupposti e sull'estensione del sindacato giurisdizionale rimesso al giudice ordinario e può ben essere altresì che la questione sia destinata ad emergere nel contesto di una questione di costituzionalità, in considerazione del *tono costituzionale* che presentano i profili rilevanti. La risposta a quell'interrogativo presuppone però una leale attivazione del meccanismo di collaborazione, da parte della Cassazione, o della Corte costituzionale, o di entrambe, e non potrà in ogni caso esprimersi in un'inammissibile pretesa di definire unilateralmente, a livello costituzionale interno, i poteri del giudice europeo di diritto comune, come sembra suggerire chi lamenta la "babele" del sindacato diffuso.

Non sembra del resto essere questa l'idea della Corte costituzionale, neppure in relazione alle questioni che abbiano un *tono costituzionale*, per le quali si suggerisce la strada del rinvio di costituzionalità anche per risolvere le questioni di contrasto con il diritto UE. La strada del rinvio di costituzionalità, infatti, non è pensata come un depotenziamento di un obbligo di disapplicazione ad una mera facoltà, nei casi di doppia pregiudizialità[91]. Il potere-dovere di disapplicazione resta intatto nel giudice chiamato a decidere una controversia per la quale il diritto nazionale sia in ipotesi in contrasto con una norma o un principio di diritto UE direttamente efficace. Quello che la giurisprudenza costituzionale successiva alla sentenza n. 269 del 2017 prevede è piuttosto un concorso di rimedi, in cui il controllo accentrato di costituzionalità «non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate»[92]. Quel concorso, di cui la Corte di giustizia ben comprende la funzione[93], si deve comunque svolgere nel rispetto del ruolo del giudice europeo di diritto comune.

Decenni di giurisprudenza della Corte, a partire da *van Gend en Loos*, passando per *Rheinmühlen Düsseldorf*[94] e per *Simmenthal*[95], per giungere a *Melki e Abdeli*[96] e a *Kücükdeveci*[97] – anche a non voler citare le più recenti sentenze che si confrontano con ribellioni giusnazionaliste di sistemi di recente democratizzazione ed ingresso nell'Unione,

91. Così M. Savino, *Disapplicazione senza freni…,* cit., p. 11.

92. Cfr. da ultimo Corte cost. sentenza n. 181/2024 (ECLI:IT:COST:2024:181), punto 6.4 del considerato in diritto, con richiamo a Corte cost. sentenza n. 15/2024 (ECLI:IT:COST:2024:15), punto 7.3.3. del considerato in diritto.

93. Cfr. CGUE (Grande Sezione), sentenza 2 settembre 2021, causa C-350/20, *INPS*, punto 40, richiamato anche al punto 6.5 del considerato in diritto nella sentenza 181/2024 della Corte costituzionale.

94. CGUE, sentenza 16 gennaio 1974, causa 166/73, *Rheinmühlen Düsseldorf* (ECLI:EU:C:1974:3), dove si afferma il potere del giudice ordinario di superare un principio di diritto vincolante formulato dalla giurisdizione suprema competente sul piano interno, ove lo ritenga contrario al diritto comunitario, formulando un corrispondente rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

95. Sentenza *Simmenthal*, cit., per la contrarietà ai principi strutturali fondamentali dell'ordinamento comune di un approccio al rinvio di costituzionalità che privi il giudice ordinario del potere di disapplicare la norma di legge interna, senza dover attendere la pronuncia della propria Corte costituzionale.

96. CGUE (Grande Sezione), sentenza 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 E C-189/10, *Melki e Abdeli* (ECLI:EU:C2010:363), punti 41-45 e 51-56, dove si conferma la sostanza di *Rheinmülen Düsseldorf* e di *Simmenthal,* escludendo che un obbligo di proporre un rinvio "prioritario" di costituzionalità privi il giudice del potere di sospendere l'applicazione della norma interna che ritiene contrastante con il diritto UE, effettuare se del caso un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e disattendere infine il principio di diritto enunciato dalla propria Corte costituzionale, se lo ritiene contrario al diritto UE.

97. CGUE, sentenza 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Kücükdeveci* (ECLI:EU:C:2010:21), punti 44 ss. e spec. 52 ss., dove si precisa che il potere di disapplicazione non è soggetto alla previa sottoposizione di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, nemmeno là dove il diritto costituzionale interno escluda il potere di disapplicare una legge che non sia previamente dichiarata incostituzionale.

disegnano senza dubbio un quadro in cui il controllo diffuso è elemento essenziale dell'integrazione europea attraverso il diritto, e ne caratterizza il modello di Stato di diritto.

Che sia dunque la Corte di cassazione, ad essere nuovamente investita di una questione pregiudiziale interna relativa ai presupposti e all'estensione del sindacato giurisdizionale del giudice di merito, o che sia invece la Corte costituzionale a vedersi investita di una questione di costituzionalità, in considerazione del *tono costituzionale* dei profili giuridici rilevanti, sarà in ogni caso necessario un nuovo rinvio pregiudiziale che instauri un dialogo diretto tra la Corte di cassazione o, se del caso, la Corte costituzionale, e Corte di giustizia.

Ecco allora che la critica alla "babele" dei diritti e quella di una scarsa alleanza tra Corti supreme si dimostrano critiche fuorvianti, oltre che rivolte all'interlocutore sbagliato: *much ado about nothing*, si potrebbe dire. Se non fosse che quelle critiche si prestano ad ammantare di una plausibilità data dalle vesti giuridiche le sguaiate reazioni politiche che hanno seguito l'adozione della sentenza *Alace e Canpelli*, di cui passo ora a dire nella Postilla a questo contributo.

## *Sezione IV: Postilla*

### 10. Il pericoloso spostamento dell'asse di valori nelle relazioni politiche italiane alla sentenza della Corte: τραγῳδία o …colpa d'Alfredo?

È necessario, infine, occuparsi delle reazioni politiche italiane alla sentenza *Alace e Canpelli.* La pronuncia della Grande Sezione della Corte è stata infatti accolta da un comunicato ufficiale senza precedenti della Presidenza del Consiglio dei ministri[98]. In quel comunicato si afferma, in buona sostanza, la pretesa che le scelte «politiche» del Governo e del «Parlamento sovrano» siano sottratte a qualsiasi controllo. Basti riportare questa frase, centrale in quel comunicato, che rigetta il patrimonio giuridico sviluppato in decenni di integrazione europea e condiviso dal nostro Paese, con in testa la sua Corte costituzionale: «[a]ncora una volta la giurisdizione, questa volta europea, rivendica spazi che non le competono, a fronte di responsabilità che sono politiche». Quelle responsabilità politiche, secondo Palazzo Chigi, dovrebbero essere esercitate, senza tollerare controlli esterni, dai ministeri interessati (che conducono le istruttorie rilevanti), e «valutate dal Parlamento sovrano».

Quel comunicato, oltre a porsi in rotta di collisione con i principi fondamentali su cui si basa la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, è del resto un magistrale esempio di… politica ai tempi del fake. Ecco come la Presidenza del consiglio mette alla berlina la sentenza della Corte: «Così, ad esempio, per l'individuazione dei cosiddetti Paesi sicuri fa prevalere la decisione del giudice nazionale, fondata perfino su fonti private, rispetto agli esiti delle complesse istruttorie condotte dai ministeri interessati e valutate dal Parlamento sovrano». Si tratta, come si dovrebbe agevolmente desumere dall'analisi che si è svolta nei paragrafi precedenti, di una rappresentazione volutamente distorta della realtà fattuale. Quel tentativo di *reductio ad absurdum* della sentenza della Corte è costruito celando volutamente il (problematico!) punto di partenza normativo interno, fondato sulla negazione di ogni trasparenza e motivazione dell'attività istruttoria ministeriale e sulla conseguente limitazione del controllo giurisdizionale nel caso individuale, che inevitabilmente quelle modifiche normative hanno determinato

98. Accessibile on-line a https://www.governo.it/it/articolo/decisione-della-corte-di-giustizia-ue-merito-ai-paesi-sicuri-la-nota-di-palazzo-chigi/29389.

Siamo di fronte ad un cambio di grande impatto, nella scelta del bersaglio della polemica, rispetto alla reazione alla precedente sentenza sui Paesi di origine sicuri resa il 4 ottobre 2024 dalla Grande Sezione nella causa *Ministerstvo vnitra*[99]. In quel caso il bersaglio degli strali dell'esecutivo erano stati i singoli giudici ordinari italiani. Come si ricorderà, infatti, il Ministro guardasigilli, durante una conferenza stampa ufficiale tenuta nell'immediatezza della pronuncia dei primi provvedimenti giurisdizionali interni che avevano disatteso le designazioni di Paesi di origine sicuri facendo leva sulla sentenza della Corte, aveva affermato che quella sentenza non era stata ben compresa dai giudici italiani. Quello stesso Ministro, in una presa di posizione pubblica assunta pochi giorni dopo, aveva definito la decisione del Tribunale di Roma (in realtà le identiche 12 decisioni di diversi Collegi giudicanti di quel Tribunale) di negare la convalida del trattenimento in Albania di richiedenti asilo provenienti da Paesi "abnorme" («La reazione della politica non è stata contro la magistratura ma contro il merito di questa sentenza che non condividiamo e riteniamo addirittura abnorme. Non può essere la magistratura a definire uno Stato più o meno sicuro, è una decisione di altissima politica»[100]). In quel modo il Ministro passava un messaggio molto chiaro, poiché nell'ordinamento giuridico italiano l'abnormità del provvedimento, cioè l'errore grave e inescusabile nell'interpretazione e applicazione della legge, è il solo presupposto che possa giustificare l'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati, in relazione al contenuto della loro attività decisionale. Il Ministro aggiungeva, due giorni dopo, all'atto dell'approvazione del decreto legge che "legificava" la lista dei Paesi sicuri, quella che doveva essere la pietra tombale sul tema: «Nel momento in cui l'elenco dei Paesi sicuri è inserito in una legge, il giudice non può disapplicarla»[101]. Insomma, il messaggio alla magistratura ordinaria era chiarissimo: quello che accade ai vostri Colleghi polacchi, o rumeni, o ungheresi, quando disapplicano una legge, potrebbe accadere presto anche a voi.

Ad alzare il livello dello scontro, e a dare la sensazione che nel mirino della polemica avrebbe potuto finire la stessa Corte, c'era stato – seppur servito da altri – il "veleno" *ad personam*, che si era materializzato sulla stampa di un certo orientamento, contro l'allora Giudice italiana alla Corte di giustizia. Fango velenoso che non aveva alcun appiglio nella realtà, dato che quell'insigne giurista non aveva in alcun modo partecipato alla decisione della Grande Sezione nella causa C-406/22, ma tant'è... Si cominciavano a porre le basi della campagna di delegittimazione della stessa Corte che sarebbe arrivata, ufficiale ed infuocata, con la sentenza del 1° agosto. La compostezza istituzionale – e l'aderenza alla realtà, prima che ai vincoli giuridici che settant'anni di integrazione europea hanno creato – era già allora così inferiore allo standard che deve caratterizzare un dibattito sugli sviluppi giurisprudenziali in uno Stato di diritto, da meritare una rara e preoccupata presa di posizione dell'associazione scientifica che rappresenta gli studiosi del diritto dell'Unione europea, AISDUE. In un comunicato a firma del suo illustre Presidente[102], si censurava il

99. Sentenza *Ministerstvo vnitra*, cit. supra, alla nota 2.

100. La reazione è riportata, tra l'altro, su https://www.ilsole24ore.com/art/motovedetta-albania-pronta-portare-migranti-bari-AGnWM1d.

101. L'affermazione è riportata, tra l'altro, su https://tg24.sky.it/politica/2024/10/21/migranti-albania-cdm-oggi.

102. Comunicato stampa dell'Associazione italiana studiosi di diritto dell'Unione europea, del 2 novembre 2024, a firma del Presidente AISDUE, Prof. Antonio Tizzano, vice Presidente emerito della Corte di giustizia UE, e della Segretaria generale AISDUE, Prof.ssa Patrizia De Pasquale. Il comunicato è reperibile on-line all'indirizzo https://www.aisdue.eu/comunicato-stampa-dellassociazione-italiana-studiosi-di-diritto-dellunione-europea-del-2-novembre-2024/.

rovesciamento, nel dibattito istituzionale, dei principi su cui si regge l'integrazione europea e la presenza di «affermazioni francamente inaccettabili» in quel dibattito.

Il nuovo scivolamento espresso nel comunicato ufficiale della Presidenza del Consiglio dei ministri del 1° agosto ci porta ancor più lontano da quei principi fondamentali e, come si è visto, dalla stessa realtà fattuale, piegata al desiderio di irridere una sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia, a beneficio di un pubblico di tifosi e non di cittadini. Così facendo il comunicato ufficiale di Palazzo Chigi ci addentra, tutti, in una dimensione drammatica, tragica e, forse, scurrile.

È una dimensione drammatica perché quel comunicato contiene un δρᾶμα, una storia che viene raccontata; è in particolare τραγῳδία, perché ha uno scopo di indottrinamento politico, come nel rito della tragedia greca. È, forse, anche scurrile, perché come nelle origini (e nelle evoluzioni) di quel genere letterario, anche il comunicato di Palazzo Chigi include una dimensione "sconcia". Se per la tragedia greca quella dimensione è però lontana, nell'origine dionisiaca, e nell'evoluzione che traghetta il genere verso il dramma satiresco, in quel comunicato essa è fortissimamente attuale. Nel delegittimare la decisione della Corte – nella sostanza falsificandola e tacendone la natura assolutamente conforme a decenni di acquisizioni consolidate – si esprime, si direbbe, la frustrazione per non essere riusciti, per la via della decretazione d'urgenza e, prima ancora, dell'oscuramento delle fonti di informazione utilizzate, a escludere il controllo giurisdizionale diffuso e impedire la disapplicazione, quando quel controllo giurisdizionale conduca alla conclusione di incompatibilità della legge interna con i vincoli del diritto UE. In fondo, quel comunicato esprime qualcosa di molto vicino alla frustrazione dell'anonimo personaggio di una nota canzone che apriva con turgida volgarità gli anni '80, con una storiaccia di basso ventre e razzismo da discoteca. Colpa d'Alfredo: «ho comperato la macchina apposta! / e mi ero già montato la testa / avevo fatto tutti i miei progetti»…

Qui, invece della macchina nuova, c'era una "macchina" nel senso della scena seconda dall'atto primo delle Nozze di Figaro (la famosa cavatina del Signor Contino). La "macchina", dapontianamente intesa, è il decreto legge e la scelta di tacere, provando a renderle inaccessibili, le motivazioni della designazione di un Paese come sicuro. Come nel dramma giocoso messo in musica dal Maestro salisburghese, anche qui la macchinazione è smascherata.

Come in quell'antesignana vicenda di teatro musicale ripresa dalla commedia di Beaumarchais[103], anche qui la questione di fondo è la pretesa di riaffermare una superata visione del potere, e del diritto, per resistere ai cambiamenti che il progresso della civilizzazione e della corrispondente sovrastruttura giuridica ha introdotto – lì, il potere del signore, garantito dal diritto feudale, contro le aspirazioni sociali e giuridiche dell'illuminismo qui, il potere senza controlli di chi ha vinto le elezioni, protetto da una visione di nazionalismo giuridico, contro il progetto di integrazione europea attraverso il diritto ed i valori su cui quel progetto si fonda.

I parallelismi, purtroppo, finiscono qui, perché la reazione del potere non è, nel nostro caso, il «Contessa, perdono!» del Conte d'Almaviva, ma somiglia molto, anche nello stile, alla storiaccia da bar raccontata da Vasco: la colpa è degli altri.

Se ne potrebbe dunque ridere, se non fosse vero, e se non provenisse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri della Repubblica, facendo intravvedere una pericolosa china di

103. *La Folle Journée, ou Le Mariage de Figaro*, di Pierre-Augustin Caron de Beaumarchais. Lo si può leggere nell'edizione recente per i tipi di Gallimard: *Beaumarchais, Le Mariage de Figaro* (texte intégral avec dossier critique de Sophie Doudet), Paris, 2019.

rigetto della legalità europea comune su cui si vorrebbe che s'incamminasse la nostra Repubblica. Mi si permetta allora di chiudere queste osservazioni con le parole con cui si chiude un mio recente contributo di inquadramento dello stato del processo di integrazione europea attraverso il diritto: «L'argomentare politico di chi non condivida la limitazione di sovranità frutto dell'integrazione europea e voglia al suo posto far riemergere una "piena" sovranità nazionale, dunque, non può dirigersi "contro i giudici". Esso, se vuole esprimersi in termini onesti, perché rispettosi della realtà e dunque solo in tal caso democratici, dovrà dirigersi contro l'appartenenza all'Unione – il recesso essendo l'unico modo per "disfare" l'ordinamento comune. E dovrà anche spiegare ai cittadini quale modello alternativo propone per costruire benessere e pacifica convivenza: le due grandi conquiste che questi decenni di integrazione europea attraverso il diritto ci hanno portato»[104].

104. B. Cortese, *L'inquadramento teorico: diritto, ordinamento, costituzionalismo*, in S. Cafaro, E. Chiti, B. Cortese, *Diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2025, pp. 39-69, p. 69.