



17 GIUGNO 2026

Paesi di origine sicuri e ruolo del
giudice nazionale. Riflessioni sul
dialogo pregiudiziale nelle cause riunite
Alace e Canpelli

di Sara Morlotti

Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Milano



Paesi di origine sicuri e ruolo del giudice nazionale. Riflessioni sul dialogo pregiudiziale nelle cause riunite *Alace e Canpelli**

di Sara Morlotti

Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: L'articolo analizza le cause riunite *Alace e Canpelli* come snodo centrale nel contenzioso sui Paesi di origine sicuri e, più in generale, nel riparto del controllo tra legislatore, amministrazione e giudice nel sistema europeo di asilo. L'attenzione si concentra, in particolare, su tre profili: la designazione dei Paesi di origine sicuri, la trasparenza delle fonti informative e l'effettività del sindacato giurisdizionale. Ne emerge una riflessione sul ruolo del giudice nazionale, la cui centralità può essere letta al tempo stesso come presidio di tutela effettiva e come trasferimento di un onere di controllo particolarmente gravoso.

Title: Safe countries of origin and the role of the national court. Reflections on the preliminary ruling procedure in the joined cases of *Alace and Canpelli*

Abstract [En]: This article examines the joined cases *Alace and Canpelli* as a key turning point in litigation on safe countries of origin and, more broadly, in the allocation of control between legislature, administration and courts within the European asylum system. The analysis focuses on three main issues: the designation of safe countries of origin, the transparency of information sources, and the effectiveness of judicial review. The article ultimately reflects on the role of the national judge, whose centrality may be read both as a guarantee of effective protection and as the transfer of a particularly burdensome duty of review.

Parole chiave: Paesi di origine sicuri, rinvio pregiudiziale, procedura accelerata di frontiera, Protocollo Italia-Albania, esternalizzazione

Keywords: Safe countries of origin, preliminary reference, accelerated border procedure, Italy-Albania Protocol, externalization

Sommario: 1. Contesto giuridico-politico: origine e sviluppo della vicenda giudiziaria. 2. I quattro quesiti pregiudiziali delle cause riunite e l'udienza. 2.1. Segue: la discussione relativa alle esclusioni soggettive nella designazione del Paese di origine come sicuro. 2.2. Segue: la discussione sul sindacato giurisdizionale sulla designazione dei Paesi di origine sicuri. 3. Il dovere di trasparenza posto in primo piano. 4. L'esclusione delle eccezioni personali nella sentenza della Corte di Giustizia del 1° agosto 2025. 5. Riflessioni conclusive: onere o onore del giudice nazionale?

* Articolo sottoposto a referendum. Il presente contributo prende le mosse e completa la segnalazione della stessa autrice, *Mattoncini di Lego in Corte di giustizia: la designazione dei Paesi di origine sicuri. Udienda di Grande Chambre del 25 febbraio 2025*, cause riunite C-758/24 *Alace* e C-759/24 *Canpelli*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 1, 2025. L'autrice ha potuto osservare l'evoluzione del caso da una prospettiva privilegiata, avendo trascorso prima circa nove mesi del 2023 presso la Sezione specializzata del Tribunale di Milano e poi tre mesi nell'inverno 2025 presso la Corte di Giustizia, all'interno del Centro di documentazione e ricerca, proprio durante lo svolgimento dell'udienza e delle successive fasi di dibattito interno relative alla causa in commento.

Le cause riunite dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea C-758/24 *Alace* e C-759/24 *Canpelli*¹ hanno suscitato un'attenzione considerevole da parte dei media italiani e internazionali, in quanto destinate, almeno in una fase iniziale, a incidere in modo significativo sulla concreta attuazione del Protocollo Italia-Albania, accordo bilaterale con cui l'Italia ha previsto di trasferire in centri situati in Albania alcune persone soccorse da autorità italiane, per svolgervi procedure di frontiera e, successivamente, anche attività connesse al rimpatrio. Proprio attorno a questi procedimenti si è sviluppato un dibattito ampio e composito sulla legalità dell'esperimento italiano di "esternalizzazione"², progressivamente ridefinito tanto dagli interventi del legislatore quanto dagli sviluppi del contenzioso nazionale ed europeo.

Sin dalla sua stipula, l'accordo Italia-Albania ha sollevato numerose criticità, messe in evidenza da numerosi osservatori, operatori e studiosi: lacune normative, criticità rispetto al numero effettivo delle persone trasferite, dubbia compatibilità dell'accordo con il Sistema Comune Europeo di Asilo, incertezze circa l'effettiva tutela dei diritti fondamentali delle persone trasferite, ambiguità nei criteri di individuazione delle persone vulnerabili da escludere dalla misura, nonché sulle modalità di trattenimento e di eventuale rimpatrio, poste a carico delle autorità italiane; a ciò si aggiungono ulteriori perplessità in merito al pieno rispetto del diritto di difesa.³

Tuttavia, il sindacato giurisdizionale unionale ha relegato in secondo piano taluni dei profili sopra richiamati, concentrandosi invece su una questione di matrice propriamente europea: la legittimità della designazione di un Paese di origine come "sicuro", ai sensi dell'Allegato I della Direttiva 2013/32/UE (d'ora in poi Direttiva procedure),⁴ nodo preliminare e imprescindibile per la costruzione dell'intero meccanismo di esternalizzazione secondo il modello italiano.

¹ Corte giust., Grande Sezione, 1° agosto 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*, ECLI:EU:C:2025:591.

² Per *esternalizzazione* si intende, in materia migratoria e d'asilo, il trasferimento oltreconfine, o comunque il decentramento verso Paesi terzi, di funzioni di controllo, contenimento o gestione delle domande di protezione normalmente esercitate dallo Stato sul proprio territorio; tra le sue forme più incisive rientra il c.d. *extraterritorial processing*, cioè il trasferimento del richiedente asilo in un Paese terzo ai fini dell'esame della domanda. In dottrina, tale fenomeno è stato ampiamente analizzato e criticato, v. V. MORENO-LAX, M. LEMBERG-PEDERSEN, *Border-induced displacement: The ethical and legal implications of distance-creation through externalization*, in *Questions of International Law*, Zoom-in 56/2019, pp. 5 ss.; S.F. NICOLOSI, *Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law*, in *Netherlands International Law Review*, 71, 2024, pp. 1 ss.; A. PIJNENBURG, K. VAN DER PAS, *Litigating Externalisation Policies: The Added Value of a Multi-Level Approach*, in *Refugee Survey Quarterly*, 44(3), 2025, pp. 345-369.

³ Su tali criticità relative al Protocollo Italia-Albania, oltre a C. SICCARDI, *Le procedure Paesi sicuri e il protocollo Italia-Albania: tra politica, giudici e Corti*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2024, pp. 905-907, e, della stessa A., *Le procedure Paesi sicuri e il Protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2025, v. anche J. ANDERLINI, *The hotspot approach in Italy: a genealogy of border exceptionalism*, in *Mondi Migranti*, n. 3, 2025, pp. 64-92.

⁴ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione). Il concetto, originatosi alla fine degli anni '80 del secolo scorso come strumento di efficientamento delle procedure di protezione internazionale, non è

Il presente articolo si interroga su due profili tra loro connessi: in primo luogo, quali standard la Corte di giustizia abbia effettivamente fissato in tema di designazione dei Paesi di origine sicuri, trasparenza delle fonti e controllo giurisdizionale; in secondo luogo, se la centralità così riconosciuta al giudice nazionale debba essere letta come un rafforzamento della tutela effettiva oppure come il trasferimento sui giudici comuni di un onere di controllo particolarmente intenso, in un settore ad alta esposizione politico-istituzionale. In questa prospettiva, l'analisi si concentra sulla traiettoria del dialogo pregiudiziale e sulle sue ricadute concrete nella pratica applicativa, esaminando le cause riunite *Alace* e *Canpelli* non solo come un passaggio decisivo nel contenzioso sui Paesi di origine sicuri, ma anche come un banco di prova del ruolo del giudice nazionale nell'attuazione del diritto dell'Unione.

1. Contesto giuridico-politico: origine e sviluppo della vicenda giudiziaria

Era il 18 ottobre 2024 quando il Tribunale di Roma⁵ non convalidò il trattenimento dei primi richiedenti asilo trasferiti nelle aree albanesi, dichiarando illegittima l'applicazione della procedura accelerata di frontiera, accertando il diritto dei soggetti coinvolti di essere condotti in Italia. Il diniego della convalida venne allora giustificato dalla impossibilità di riconoscere come "Paesi sicuri" gli Stati di provenienza delle persone trattenute, con la conseguenza dell'inapplicabilità della procedura di frontiera e del trasferimento delle persone migranti.⁶

La questione di fondo riguarda in termini semplici l'analisi dei criteri di valutazione della designazione dei Paesi come sicuri: un Paese sicuro nella sua interezza, ma dove avvengono violazioni di diritti umani in

certo di nuova applicazione. Per una disamina esaustiva del concetto nella sua evoluzione storico-giuridica si veda F. CHERUBINI, *Paesi di origine "sicuri" e Sistema comune europeo di asilo*, in *Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale*, Anticipazione fascicolo, Convegno Forum IFA del 6 dicembre 2024. Per analisi più risalenti v., *ex multis*, K. HAILBRONNER, *The Concept of "Safe Country" and Expedited Asylum Procedures: A Western European Perspective*, in *International Journal of Refugee Law*, 1993, p. 31 ss.; A. ACHERMANN, M. GATTIKER, *Safe Third Countries: European Developments*, in *IJRL*, 1995, p. 129 ss. Più di recente, L. FELINE FREIER, E. KARAGEOGIOU, K. OGG, *The Evolution of Safe Third Country Law and Practice*, in C. COSTELLO, M. FOSTER, J. MCADAM (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, 2021, p. 518 ss.

⁵ Tribunale Ordinario di Roma, XVIII Sezione civile, Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, decreto del 18/10/2024, R.G. 42256/2024.

⁶ Per *richiedente asilo* si intende, più precisamente, il *richiedente protezione internazionale*, ossia il cittadino di Paese terzo o l'apolide che abbia presentato una domanda diretta a ottenere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria e sulla cui istanza non sia ancora intervenuta una decisione definitiva; in tal senso, la direttiva 2013/32/UE definisce l'*applicant* e il d.lgs. n. 25/2008 disciplina le procedure di esame delle domande di protezione internazionale presentate nel territorio nazionale, comprese le frontiere e le relative zone di transito. La *procedura di frontiera* designa, invece, il modulo procedurale che può svolgersi direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, e si caratterizza dunque anzitutto per il luogo dell'esame; la *procedura accelerata*, disciplinata dalla direttiva procedure e, nel diritto interno, dall'art. 28-bis d.lgs. n. 25/2008, individua invece un esame abbreviato della domanda in ipotesi tipizzate. Le due nozioni restano distinte, ma sono spesso congiunte: tanto la direttiva quanto il decreto procedure consentono infatti che, in determinati casi, la domanda del richiedente sia esaminata con rito accelerato direttamente alla frontiera o nelle zone di transito.

una parte circoscritta di territorio o per una minoranza di persone, è comunque da considerarsi “generalmente e costantemente sicuro”?⁷ E a chi spetta tale valutazione, su quali precisi parametri?⁸ La motivazione del Tribunale di Roma si fondava, tra l’altro, sulla sentenza *CV* della Corte di Giustizia⁹ emessa appena sedici giorni prima, il 4 ottobre 2024. Prima sentenza della Corte in merito, essa dispone, tra le altre cose, il dovere per il giudice nazionale di controllare la perdurante validità delle condizioni materiali di designazione del Paese di origine come sicuro, a fronte della mancanza di revisione attuale da parte dell’autorità decidente.¹⁰ In breve, secondo il provvedimento dei giudici romani, sia in Egitto sia in Bangladesh, sulla base delle stesse fonti del Ministero degli Esteri (“Schede Paese” richiamate dal decreto ministeriale come fonti di *Country Origin Information* - COI e rese pubbliche tramite accesso civico di ASGI), sono presenti violazioni sistematiche dei diritti umani per alcuni gruppi di persone, che ne precludono la rilevanza ai fini della procedura accelerata di frontiera. Per l’Egitto, sono esclusi dalla valutazione di sicurezza gli oppositori politici, i dissidenti, gli attivisti e i difensori dei diritti umani; per il Bangladesh, la comunità LGBTQ+, le vittime di violenza di genere, incluse le mutilazioni genitali femminili, le minoranze etniche e religiose, le persone accusate di crimini di natura politica, i condannati a morte, e gli sfollati “climatici”. Di conseguenza, la designazione di sicurezza per questi Paesi non rispetta i criteri dettati dalla normativa europea, che prescrive che i Paesi di origine siano “generalmente e costantemente” considerati sicuri. Invero, il caso di specie analizzato dalla Corte di Lussemburgo nella sentenza del 4 ottobre 2024 si riferiva alla invalidità di eccezioni alla sicurezza concernenti alcune porzioni

⁷ Ai sensi del primo paragrafo dell’Allegato I alla Direttiva 2013/32/UE, contenente indicazioni in merito alla designazione dei Paesi di origine sicuri ai fini dell’articolo 37, paragrafo 1.

⁸ Invero, il concetto di Paese di origine sicuro è stato grandemente criticato in dottrina, già dagli albori della sua formulazione. Tra i molti, senza pretesa di esaustività, si veda C. COSTELLO, *Safe country? Says who?*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol 28, Issue 4, 2016, pp. 601 to 622; G. S. GOODWIN-GILL, *Safe country? Says who?*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 4, Issue 2, 1992, pp. 248 to 250; M. HUNT, *The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future*, in *International Journal of Refugee Law*, Volume 26, Issue 4, December 2014, pp. 500 to 535.

⁹ Corte giust., 4 ottobre 2024, C-406/22, *CV contro Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, ECLI:EU:C:2024:841. Per un’approfondita analisi delle due sentenze a confronto e le diverse implicazioni sul sistema di applicazione della nozione di Paese di origine sicuro, v. C. FAVILLI, L. MARIN, *Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un Paese d’origine sicuro dopo le sentenze CV e Alace*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 3, 2025.

¹⁰ Sulla revisione periodica delle condizioni di sicurezza la dottrina ha posto molte volte l’accento. Parte di essa ha sostenuto che la Corte ha chiaramente affermato che la procedura di revisione deve essere attivata al verificarsi di eventi significativi, e non esclusivamente a intervalli regolari e prestabiliti. Tale affermazione implicherebbe che l’omesso avvio del procedimento di revisione in presenza di tali eventi potrebbe essere oggetto di sindacato giurisdizionale, e sarebbe espressiva di un principio suscettibile di applicazione analogica sia alle liste nazionali di Paesi terzi sicuri, sia alla futura lista comune europea dei Paesi di origine sicuri prevista nel nuovo Regolamento procedure. Cfr. A. DI PASCALE, *Preliminary ruling requests from Italian courts concerning the implementation of the Italy-Albania Protocol and the designation of safe countries of origin*, in *EU Law Live*, 27 January 2025; M. FERRI, *Le ricadute nell’ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 3, 2024; S. MORLOTTI, *Safe or Not? Some Much-Awaited Clarification on the Designation of Safe Third Countries of Origin by the CJEU (GC, 4 October 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, odbor azylové a migrační politiky, C-406/22, EU:C:2024:841)*, in *Eurojus*, n. 4, 2024, p. 122 e ss.; S. Peers, *‘Safe countries of origin’ in asylum law: the CJEU first interprets the concept*, in *EU Law Analysis*, 14 October 2024. Su tesi contrapposta invece M. COMETTI, *La sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024, causa C-406/22, secondo una prospettiva “interna” e di diritto dell’Unione Europea*, in *Giustizia insieme*, 11 novembre 2024, § 4.1.

del territorio di uno Stato membro. Ed è proprio su questa differenza sostanziale che le opinioni (della dottrina, delle parti, dell'Avvocato generale, e infine, della Corte) si sono differenziate, come si vedrà in proseguo.

Da ottobre 2024 il dibattito politico-giuridico si è rapidamente evoluto. Nei fatti, e in breve: i Tribunali di merito hanno rinviato alla Corte di Giustizia numerose questioni pregiudiziali (primi Bologna e Firenze, poi Palermo¹¹); l'esecutivo italiano ha modificato la normativa in merito alla designazione dei Paesi di origine sicuri, con Legge del 9 dicembre n. 187,¹² inserendone l'elenco direttamente all'interno del Decreto legislativo c.d. procedure n. 25 del 2008¹³ e in tale modo assicurandone rango di legge primaria. La stessa competenza a decidere sulla convalida del trattenimento è stata trasferita dal Tribunale alla Corte di appello, con la conseguenza che la Corte di Appello di Roma ha proposto ben quarantatré ulteriori rinvii pregiudiziali.

Tali numeri, elevati se rapportati all'attività giudiziaria, riflettono in realtà il numero ridotto di persone direttamente interessate dalla misura, con un impatto limitato sulle procedure nazionali. Il 26 gennaio 2025, infatti, sono stati individuati 49 migranti eleggibili al trasferimento in Albania: circa il 5% delle persone soccorse nei due giorni di permanenza della nave Cassiopea nelle acque territoriali al largo di Lampedusa (questa volta senza lo *screening* preliminare degli operatori dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni, previsto invece nell'ottobre 2024).¹⁴

In seguito, la stessa Corte di Cassazione con due ordinanze del 19 e 30 dicembre¹⁵ ha sospeso i casi dinanzi a sé pendenti¹⁶ e rimesso alla Corte di Giustizia la decisione finale sul punto. La Corte di Cassazione nella sua ordinanza fornisce una interessante ipotesi di lavoro in ottica di cooperazione giudiziaria con la Corte di Lussemburgo. Secondo la Suprema Corte le eccezioni sulla sicurezza per gruppi individuati di persone (ad esempio le minoranze perseguitate), pur compatibili con la nozione di Paese di

¹¹ Per una puntuale analisi delle pendenze all'11 dicembre 2025 si v. P. IANNUCELLI, "Paesi d'origine sicuri": la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia, in *Rivista del contenzioso europeo*, n.3, 2024. Per restare aggiornati sulle pendenze, si veda la [banca dati giuridica EurojusItalia](#) costantemente aggiornata.

¹² Legge 9 dicembre 2024, n. 187, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali.

¹³ Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

¹⁴ Cfr. S. MORLOTTI, *Il Protocollo Italia-Albania al vaglio giurisdizionale: dal Tribunale di Roma alla Corte di Giustizia UE*, in *Fondazione ISMU web*, 10 febbraio 2025.

¹⁵ Cfr. M. COMETTI, *La Corte di Cassazione si pronuncia sul rinvio pregiudiziale, ex art. 363 bis c.p.c., in tema di Paesi di origine sicura*, e G. MENTASTI, *Paesi sicuri, controllo giurisdizionale ed eccezioni: due pronunce della Cassazione in attesa della Corte di giustizia*, entrambi in *Rivista del contenzioso europeo*, n.1, 2025.

¹⁶ In prossimità dell'udienza pubblica del 4 dicembre in Cassazione sul caso dei richiedenti trasferiti in Albania, l'Ufficio del Pubblico Ministero ha chiesto alla Corte la sospensione del giudizio in attesa della decisione della Corte di giustizia. La richiesta è stata formulata "per evidenti ragioni di cautela in considerazione della rilevanza giuridica della questione e della circostanza che il giudice di ultima istanza, nella pendenza di giudizi di rinvio pregiudiziale, ha l'onere di attendere il pronunciamento della Corte di giustizia anche per evitare una sovrapposizione di decisioni potenzialmente contrastanti tra loro".

origine sicuro, non possono essere ammesse senza limiti. Un passaggio particolarmente significativo dell'ordinanza (par. 17.2) è quello che utilizza il parametro della dignità umana come limite alle valutazioni di sicurezza generale di un Paese: *“le eccezioni personali, pur potendo ritenersi di per sé compatibili con la nozione di paese di origine sicuro, non sono ammesse a fronte di persecuzioni costanti, endemiche o generalizzate, perché altrimenti sarebbe messo in crisi il requisito del generalmente, richiesto nell'allegato I della direttiva, e sarebbe pregiudicato il valore fondamentale della dignità.”* La tutela delle minoranze da persecuzioni è, infatti, un profilo essenziale e imprescindibile perché sia configurabile uno Stato di diritto che si possa definire realmente sicuro per tutti. *“Quella tutela è la cifra che distingue uno Stato democratico da uno Stato che tale non è.”* Come si vedrà, tuttavia, la Corte di Giustizia non ha colto l'ipotesi prospettata dalla Cassazione in tali termini, offrendo una prospettiva quasi del tutto teorica fondata su un generico dovere di sindacato giurisdizionale.

2. I quattro quesiti pregiudiziali delle cause riunite e l'udienza

L'elevato numero di rinvii pregiudiziali, come prevedibile, ha indotto la Corte di Giustizia a prendere in considerazione la *“grave crisi istituzionale provocata in Italia dalle prime decisioni dei Tribunali di non convalidare provvedimenti di trattenimento nelle procedure di frontiera”*,¹⁷ al punto da concedere il trattamento “accelerato” ai rinvii dei giudici romani ai sensi dell'art. 105 del proprio regolamento di procedura. Le due cause riunite, generate dai due rinvii pregiudiziali del 4 e 5 novembre, sono state scelte come “cause pilota” e auspicabilmente risolutive dell'intera tematica. La Corte capitolina ha sottoposto infatti alla Corte, oltre a un quesito simile a quelli posti dai tribunali di Firenze e di Bologna in merito alle eccezioni personali, altri tre quesiti inerenti alle modalità di individuazione dei Paesi sicuri e al controllo giurisdizionale che, in materia, è attribuito al giudice nazionale.

In sintesi, i quattro quesiti pregiudiziali riguardano la compatibilità del diritto dell'Unione Europea con: *i)* la designazione da parte del legislatore nazionale di un Paese terzo come sicuro direttamente con norma primaria; *ii)* l'inaccessibilità e non verificabilità delle fonti utilizzate per la designazione (con conseguente impossibilità di sindacato da parte di richiedente asilo e del giudice competente all'esame delle condizioni materiali di designazione); *iii)* l'utilizzo da parte del giudice nazionale, adito nel corso di una procedura accelerata di frontiera, di ulteriori fonti informative oltre a quelle previste dalla Direttiva; infine, *last but not least, iv)* la designazione di un Paese di origine sicuro in presenza di categorie di persone per le quali non sono soddisfatte le condizioni di sicurezza. Quest'ultima questione, in particolare, concerne la corretta interpretazione della locuzione “generalmente e costantemente”, e in particolare se essa voglia significare che i requisiti debbano essere rispettati in via generale e dunque per l'intero territorio del Paese

¹⁷ Ordinanza del Presidente della Corte del 29 novembre 2024, Causa C-758/24.

terzo (come statuito dalla sentenza *CV*) e/o per l'intera popolazione o se, invece, sia possibile una diversa lettura, che consenta eccezioni personali, senza far venir meno la qualifica di paese di origine sicuro.

La vicenda giudiziaria italiana ha attirato l'attenzione di numerosi Stati membri,¹⁸ alle prese con eventuali modifiche delle liste di Paesi di origine sicuri dopo la sentenza *CV*, nonché con l'avvicinamento delle normative al nuovo Regolamento procedure¹⁹ che si applicherà da giugno 2026, e interessati, con tutta probabilità, anche al destino dell'esperimento italiano di esternalizzazione in Albania. I giudici della grande sezione della Corte (a cui la causa è stata attribuita ai sensi dell'art 16, terzo comma dello Statuto, a seguito di richiesta del Governo italiano) hanno posto alle parti, alla Commissione Europea e agli Stati membri intervenuti cinque quesiti, guidando la discussione in udienza.²⁰ Le posizioni espresse dagli Stati membri sono state sostanzialmente a sostegno del governo italiano, con l'eccezione della Germania, la quale ha presentato una posizione rigorosa in merito al possibile controllo costituzionale ed unionale da parte del giudice nazionale.

Nel presente articolo si procederà per gradi, ripercorrendo la cronistoria della vicenda giudiziale: prima analizzando le argomentazioni sollevate in udienza, passando poi ad un'analisi di quelle che sono state le conclusioni dell'Avvocato generale (d'ora in poi, AG) e poi della sentenza. In questo modo si potrà seguire l'evoluzione dei ragionamenti, alcuni sposati dalla Corte di giustizia, altri invece respinti, sottolineando quello che ad avviso di chi scrive sono le argomentazioni da tenere in considerazione anche per future applicazioni.

2.1. Segue: la discussione relativa alle esclusioni soggettive nella designazione del Paese di origine come sicuro

Durante l'udienza la Commissione europea ha esplicitamente modificato la posizione sostenuta nelle proprie osservazioni scritte, affermando che *“alla luce delle osservazioni presentate dagli Stati membri e considerati i quesiti posti da questa Corte in particolare sulla clausola di standstill e la sua soppressione, la Commissione è disposta ad accettare che la direttiva procedure consente agli Stati membri di designare Paesi di origine come sicuri prevedendo delle eccezioni per categorie di persone”*.

¹⁸ Sono in tutto sedici gli Stati Membri intervenuti nel giudizio. All'udienza hanno presentato osservazioni ben sette Stati membri oltre all'Italia, e altri (Francia, Grecia, Cipro, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Slovacchia e Finlandia) non hanno partecipato all'udienza pur avendo depositato osservazioni scritte.

¹⁹ 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.

²⁰ La seguente cronaca e le considerazioni si basano su note e appunti dell'autrice e dei colleghi presenti in aula. Si precisa che il testo non è stato rivisto dalle parti che hanno partecipato all'udienza né è stato scritto utilizzando materiali il cui accesso è riservato. V. anche E. COLOMBO, *I grandi assenti: il principio del primato e la disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto UE. Alcune riflessioni a margine dell'udienza del 25 febbraio 2025 sulle cause riunite C-758/24 e C-759/24*, in *Eurojus*, 11 marzo 2025; M. ZAMBONI, *The Italy-Albania protocol before the Court of Justice of the European Union – hearing of the CJEU*, in *EU Law Analysis*, 19 March 2025.

In particolare, la Commissione ha rilevato che l'abrogazione della clausola di *standstill*, prevista dalla prima direttiva procedure, non rappresenta un elemento determinante nel senso dell'inammissibilità delle eccezioni per categorie di persone. Dai lavori preparatori della vigente direttiva, risulta che l'eliminazione delle clausole di *standstill* fosse stata proposta al fine di assicurare una maggiore armonizzazione. Ciò, tuttavia, ad avviso della Commissione, non può essere interpretato come espressione di una chiara intenzione del legislatore di vietare agli Stati membri di designare Paesi di origine sicuri prevedendo delle eccezioni per categorie di persone. Al riguardo, *“non necessariamente i termini di cui all'allegato I impediscono di designare un Paese come sicuro quando la sicurezza non è garantita per determinate categorie di persone”*.

E ancora, la Commissione ha precisato che non si dovrebbe applicare alla questione un criterio quantitativo, ovvero escludere che tali categorie possano riguardare anche un numero considerevole di persone. In considerazione del fatto che l'obiettivo di tali eccezioni è quello di evitare che le regole sui Paesi di origine sicuri siano applicate alle persone per le quali la presunzione di sicurezza non è giustificata, è nell'interesse di queste persone che le eccezioni introdotte coprano l'insieme della popolazione a rischio, anche quando essa dovesse risultare numerosa. Ne consegue che il fatto di prevedere, per esempio, un'eccezione per gli uomini o per le donne di un determinato Paese non rappresenta *di per sé* un problema rispetto alla qualificazione del paese come sicuro. Ciò che conta è che la categoria cui si applica l'eccezione sia chiaramente identificabile poiché *“in caso contrario, si rischierebbe di applicare il concetto di Paese di origine sicuro nei confronti delle persone sbagliate; inoltre, le autorità nazionali dovrebbero poter determinare in tempi brevi se una persona appartiene o meno a una delle categorie per cui è prevista l'eccezione”*.

La tesi dell'ammissibilità delle eccezioni personali è stata sostenuta dal Governo italiano secondo cui dai termini *“generalmente”* e *“costantemente”* utilizzati dalla direttiva non si può trarre la conseguenza che le condizioni di sicurezza devono riguardare tutti gli individui. La circostanza che ci si debba riferire a un concetto di sicurezza prevalente e non assoluto è giustificata dal Governo – nonché da altri Stati intervenuti – richiamando la circostanza che il richiedente può ribaltare la presunzione generale di sicurezza nei suoi confronti (secondo l'art. 36, par. 1, dir. procedure). Questo sarebbe di per sé sufficiente ad ammettere che un concetto di sicurezza relativo sia compatibile con la direttiva. In posizione diversa, si è invece collocato il Governo tedesco, il quale ha evidenziato la necessità di distinguere tra valutazione generale di sicurezza del Paese terzo (art. 37) e sicurezza individuale del Paese per il singolo richiedente (art. 36). Anche la Commissione, peraltro, ha rilevato che l'art. 36 della direttiva procedure *non* riguarda la designazione di Paese di origine sicuro, bensì l'applicazione di tale nozione a un richiedente protezione in un momento *successivo* alla designazione di tale Paese come sicuro. Pertanto, l'art. 36, par. 2 non è pertinente per valutare se gli Stati membri abbiano la facoltà di designare Paesi di origine sicuri introducendo delle eccezioni per categorie di persone, ma solo in tema di superamento della presunzione

in ottica individuale. Si può ritenere che, con riguardo all'ammissibilità delle esclusioni soggettive, una volta presa atto della nuova posizione assunta dalla Commissione, né l'AG né i giudici abbiano ritenuto necessario un ulteriore approfondimento della questione, avendo verosimilmente già iniziato a orientare le proprie valutazioni verso esiti interpretativi di segno opposto.

Sul punto è interessante fin da subito notare che parte delle opinioni contrapposte successive si sono fondate sulle diverse sfumature di significato dei termini utilizzati nell'Allegato I per definire i criteri di sicurezza di un Paese: *d'une manière générale et uniformément* in francese, *generalmente e costantemente* in italiano, *generally and consistently* in inglese.²¹ Nel testo della Direttiva in inglese, si legge che un paese può essere considerato "*safe country of origin*" solo se, "*on a general and consistent basis*" non ci sono persecuzioni, tortura, o violenze indiscriminate.²² Tuttavia, secondo l'AG Richard de la Tour, l'accezione dei termini francesi suggerisce che la protezione non debba essere assoluta, ma piuttosto fondata su una valutazione medio-statistica, con la possibilità di identificare eccezioni — purché limitate e chiaramente identificate. Ma la versione inglese aggiunge anche "*consistently*", che letteralmente significa "in ogni caso" o "in ogni circostanza; invariabilmente".²³

2.2. Segue: la discussione sul sindacato giurisdizionale sulla designazione dei Paesi di origine sicuri

La seconda e significativa questione profusamente trattata in aula, su cui i giudici si sono soffermati con diverse domande, è quella relativa al sindacato giurisdizionale e al rispetto del diritto al ricorso effettivo. D'altra parte, trattasi di questione centrale, sulla quale potere esecutivo e giudiziario in Italia hanno manifestato profonde divergenze.

La Commissione ha precisato che ai sensi dell'art. 46, par. 3, della direttiva procedure, come interpretato dalla Corte nella sentenza *CV*, il giudice adito è tenuto a rilevare una eventuale violazione delle condizioni sostanziali di cui all'Allegato I. Tuttavia, a parere della Commissione, il diritto nazionale può prevedere che, qualora il giudice nazionale riscontri una violazione dei requisiti sostanziali previsti dal diritto

²¹ L'analisi comparativa tra le varie versioni linguistiche di un documento è un esercizio interpretativo che avviene di frequente nella giurisprudenza della Corte. Cfr. punti 95 e 96 della sentenza in commento. Le altre versioni linguistiche di detto allegato, quali le versioni in lingua bulgara («*за всеки отделен случай*»), spagnola («*sistemática*»), ceca («*soustavně*»), danese («*til stadighed*»), tedesca («*durchgängig*»), estone («*järjekindlat*»), greca («*μόνιμα*»), inglese («*consistently*»), croata («*trajno*»), italiana («*costantemente*»), lettone («*konsekventi*»), lituana («*sistemiškai*»), ungherese («*következetesen*»), maltese («*konsistentement*»), neerlandese («*duurzaam*»), polacca («*konsekwentnie*»), portoghese («*sistemático*»), rumena («*consecvent*»), slovacca («*sústavne*»), slovena («*redno*»), finlandese («*jatkuvasti*») e svedese («*genomgående*»), corrispondono ad espressioni quali «in modo costante», «sistematico», «durevole», «continuo» oppure «coerente».

²² Cfr. M. ROCCA, *Longing for Safety before the European Court of Justice, The Advocate General's Advisory Opinion in Alace and Campelli*, in *Verfassungsblog*, 7 May 2025.

²³ Ciò implica una portata più stringente e uniforme della protezione, contrasta l'interpretazione più pragmatica dell'Avvocato generale, come è stato notato da M. ZAMBONI, *Between pragmatic and legal considerations: comment on the Advocate General's opinion in joined cases C-758/24 [Alace] and C-759/24 [Campelli]*, in *EU Law Analysis*, 19 April 2025.

dell'Unione ai fini della designazione di un Paese terzo come sicuro, debba rinviare la questione a un organo giurisdizionale definito ovvero un organo incaricato del controllo giurisdizionale della designazione dei Paesi di origine sicuri. Rispondendo poi al secondo quesito posto dalla Corte, la Commissione ha sostenuto il dovere del giudice nazionale, qualora constati l'assenza delle condizioni previste dalla direttiva procedure per la designazione di un Paese di origine come sicuro, di dichiarare l'inapplicabilità della designazione nel caso di specie al richiedente interessato.

La tesi del Governo italiano al riguardo è che rientra nel margine di discrezionalità degli Stati membri rimettere a un solo organo giurisdizionale, quale la Corte costituzionale, il sindacato circa la compatibilità della lista Paesi sicuri con i criteri definiti dall'Unione. Più specificamente, ad avviso del Governo, fatte salve le ipotesi-limite individuate dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza del 30 dicembre 2024²⁴ in cui la designazione ministeriale (o legislativa) sia stata esercitata in modo manifestamente arbitrario o risulti non più rispondente alla situazione reale, il giudice ordinario deve rimettere la questione alla Corte costituzionale che valuterà, eventualmente sollevando un rinvio pregiudiziale, la compatibilità della lista contenuta in norma primaria con i criteri di diritto dell'Unione. Rimane salvo il potere del giudice di accertare se, nel singolo caso di specie, il Paese non risulti sicuro per il singolo richiedente conformemente all'art. 36, par. 1, della direttiva. Ad avviso del Governo, questa interpretazione si impone al fine di assicurare i principi di certezza del diritto e parità di trattamento ed evitare valutazioni "autonome" e differenziate da parte dei singoli giudici di merito.

Assente, nelle risposte del Governo, e in verità anche (e sorprendentemente) nelle repliche di parte ricorrente, è il tema della disapplicazione della norma nazionale da parte del singolo giudice della convalida. La circostanza è parsa suscitare qualche perplessità sia nell'AG, sia in alcuni giudici, che, non persuasi dalle argomentazioni del Governo italiano, hanno fatto notare che l'assetto che così sembrava derivarne non pareva in linea con la tradizionale giurisprudenza *Simmenthal*, poi precisata sul punto da *Melki e Abdeli*, circa i poteri del giudice ordinario di valutare direttamente, senza la necessità di attendere l'intervento della Corte costituzionale, l'incompatibilità tra il diritto dell'Unione e il diritto nazionale, disapplicando quest'ultimo.²⁵

²⁴ Corte di Cassazione, Ordinanza interlocutoria n. 34898, del 30 dicembre 2024.

²⁵ V. Corte giust., 9 marzo 1978, causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49, parr. 21 e 24, secondo cui il giudice nazionale, nell'ambito della propria competenza, deve applicare integralmente il diritto dell'Unione e disapplicare di propria iniziativa qualsiasi disposizione interna contrastante, anche successiva, senza doverne attendere la previa rimozione in via legislativa o costituzionale; nonché Corte giust., Grande Sezione, 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363, parr. 41, 45 e 57, ove la Corte ha precisato che un meccanismo nazionale di controllo di costituzionalità in via prioritaria è compatibile con l'art. 267 TFUE soltanto se non priva i giudici nazionali della facoltà di adire la Corte di giustizia in qualunque fase del procedimento, di adottare le misure provvisorie necessarie alla tutela dei diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione e, all'esito del procedimento incidentale, di disapplicare la norma interna ritenuta incompatibile con il diritto dell'Unione. È solo il caso di accennare che sul versante interno, la Corte costituzionale ha progressivamente ricondotto la c.d. doppia

3. Il dovere di trasparenza posto in primo piano

Proprio per la complessità e la rilevanza delle questioni sottoposte alla Corte, le conclusioni dell'Avvocato Generale erano attese con particolare interesse dalla dottrina e dagli operatori del settore. La loro pubblicazione è avvenuta il 10 aprile 2025, quasi due mesi dopo l'udienza di fine febbraio.²⁶

Per quanto riguarda la prima questione pregiudiziale, e brevemente, l'AG ha ritenuto senza dubbio ammissibile che la designazione di uno Stato terzo come paese di origine sicuro avvenga attraverso un atto legislativo, purché venga rispettato l'obbligo di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione e il primato delle sue norme. Il secondo e il terzo quesito sono stati esaminati congiuntamente dall'AG, in quanto entrambi riguardanti lo spazio riservato al controllo giurisdizionale sulla sussistenza delle condizioni sostanziali della designazione di uno Stato terzo come paese di origine sicuro. Ed è proprio in questo passaggio, ad avviso di chi scrive, che si trovano le considerazioni più interessanti e significative, riprese infatti anche dalla sentenza della Corte pubblicata il 1° agosto.

L'AG ha chiarito che le questioni relative all'accessibilità e verificabilità delle fonti e alla possibilità per il giudice di avvalersi autonomamente di alternative non si riferiscono alla presunzione di sicurezza superabile in relazione alla situazione individuale del richiedente, bensì al controllo generale sulla legittimità della designazione stessa del Paese come sicuro.²⁷ Ha quindi sostenuto che, anche in presenza di una designazione legislativa, il giudice deve poter accedere alle fonti informative che ne hanno costituito il fondamento, al fine di effettuare un esame completo ed *ex nunc* della domanda di protezione internazionale. Ciò potrebbe desumersi, malgrado il silenzio dei testi normativi, dall'impianto sistematico su cui si fonda il concetto di Paese di origine sicuro e gli obiettivi che il legislatore dell'Unione persegue in tale contesto. Sono quattro le ragioni che giustificano una simile impostazione: *i*) la divulgazione delle fonti di informazione rafforza la credibilità e l'autorevolezza della presunzione di sicurezza, il che contribuisce alla rapidità e all'efficacia delle procedure di esame delle domande di protezione internazionale; *ii*) il carattere confutabile della presunzione di sicurezza impone che il richiedente sia messo in condizione di conoscere le ragioni per cui si presume sicuro il suo paese di origine; *iii*) l'effettività del controllo giurisdizionale impone che il richiedente asilo possa conoscere i motivi su cui si fonda la decisione di rigetto della sua domanda di protezione internazionale, a maggior ragione quando tali motivi

pregiudizialità entro un assetto non incompatibile con tale giurisprudenza, a partire dalla sent. n. 269/2017 e soprattutto con le successive sentt. nn. 20 e 63/2019, che hanno escluso una preclusione assoluta al rinvio pregiudiziale e lasciato fermo, nei casi di diritto UE dotato di effetto diretto, il ruolo del giudice comune.

²⁶ Corte giust., conclusioni dell'Avvocato Generale De La Tour, cause riunite C-758/24 [Alace] e C-759/24 [Canpelli], LC e CP contro Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma – sezione procedure alla frontiera II, ECLI:EU:C:2025:260, 10 aprile 2025. Per un commento approfondito si veda E. COLOMBO, *L'arte del compromesso: brevi riflessioni sulle conclusioni dell'Avvocato generale De La Tour sulle cause Alace e Canpelli*, in *Eurojus*, 2025; M. ROCCA, *Longing for Safety before the European Court of Justice: The Advocate General's Advisory Opinion in Alace and Canpelli*, op. cit.

²⁷ Par. 41 e ss. delle Conclusioni in commento.

coincidono con quelli che hanno fondato la presunzione di sicurezza del suo paese di origine; iv) garantendo la pubblicità delle fonti di informazione, si consente una maggiore armonizzazione delle decisioni nei diversi Stati membri, con l'effetto di limitare i casi di valutazioni diverse con riferimento a richiedenti provenienti da un medesimo paese di origine.

Di fatto con tali considerazioni, l'AG ha ribadito, similmente a quanto sostenuto nella sentenza *CV*, e infatti poi confermato dai giudici decisorii del caso *Alace e Campelli*, il “dovere imperativo” dell'autorità giudiziaria di accertare l'eventuale violazione delle condizioni sostanziali cui l'Allegato I della direttiva. In tale ottica infatti ha imposto la pubblicità delle fonti di informazione utilizzate dal legislatore nazionale. La configurabilità di un potere ulteriore in capo all'autorità giudiziaria consiste nella possibilità di reperire altrove le fonti di informazioni da utilizzare per la valutazione di legittimità di detta designazione. Tale potere deve essere attivato o qualora le fonti di informazione utilizzate dal legislatore non siano state ritenute accessibili, oppure nel caso in cui la valutazione relativa alla sicurezza di un paese non sia stata rivista ad intervalli regolari. Infatti, considerando la mutevolezza cui può essere soggetta la situazione geo-politica di ciascun paese, l'AG ha ammesso la possibilità per il giudice nazionale di procedere a un aggiornamento della situazione generale del Paese di origine del richiedente asilo.²⁸

È utile osservare che ricollegando il principio di effettività della tutela alla pubblicità delle fonti di informazioni, l'AG ha affermato che “[i]n caso di mancata divulgazione di dette fonti di informazione, l'autorità giudiziaria competente può controllare la legittimità di una siffatta designazione alla luce delle condizioni enunciate nell'allegato I a detta direttiva”. E non c'è dubbio che “l'autorità giudiziaria competente” coincida con il “giudice nazionale investito del ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale proposta da un richiedente proveniente da un siffatto paese”.

La Corte di Giustizia ha sposato queste considerazioni in pieno nella sua sentenza del 1° agosto, statuendo che, al fine di garantire pienamente al richiedente protezione il diritto alla difesa, e onde permettere al giudice di esercitare compiutamente il sindacato giurisdizionale in parola, gli Stati membri sono tenuti a garantire “un accesso sufficiente e adeguato alle fonti di informazione sulle quali essi si sono basati per designare i Paesi di origine sicuri” (punto 87). Inoltre, in assenza di pubblicità delle fonti utilizzate dallo Stato, il giudice può fare ricorso ad altre informazioni, pubbliche e/o messe a disposizione delle parti, a condizione che siano affidabili e sottoposte al contraddittorio. Occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l'efficacia del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta, alla luce del quale deve essere interpretato l'articolo 46 della direttiva 2013/32, presuppone, da un lato, che l'interessato possa conoscere e la motivazione della decisione adottata nei suoi confronti, al fine di consentirgli di difendere i suoi diritti

²⁸ Cfr. E. COLOMBO, *L'arte del compromesso: brevi riflessioni sulle conclusioni dell'Avvocato generale De La Tour sulle cause Alace e Campelli*, cit.

nelle migliori condizioni possibili e di decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice competente. Dall'altro lato, quest'ultimo deve avere il potere di esigere dall'autorità interessata la comunicazione di tale motivazione, al fine di essere pienamente in grado di esercitare il controllo di legittimità della decisione nazionale in questione.²⁹

Tale impostazione indubbiamente afferma la centralità del ruolo da riconoscere al giudice statale adito nel giudicare sul ricorso contro il provvedimento che abbia negato la protezione internazionale richiesta.³⁰

4. L'esclusione delle eccezioni personali nella sentenza della Corte di Giustizia del 1° agosto 2025

Con riferimento al quarto e ultimo quesito, relativo alle eccezioni personali, la Corte di Giustizia ha espresso un parere opposto all'orientamento dell'AG, della Commissione europea e della maggioranza degli Stati membri.

Secondo questi ultimi, gli Stati membri possono designare uno Stato terzo come “Paese di origine sicuro”, purché individuino determinate categorie limitate di persone suscettibili di subire un rischio di persecuzione o di danno grave in tale paese. L'argomentazione dell'AG è stata costruita, in primo luogo e come sopra anticipato, attorno al significato dell'avverbio “generalmente” contenuto nell'allegato I della Direttiva 2013/32, accogliendo la lettura sostenuta dalla Commissione e da diversi Stati membri. In tale prospettiva, la qualificazione di un Paese come sicuro non implica una garanzia assoluta: pur assicurando protezione alla maggior parte dei suoi cittadini, esso può non garantirla in circostanze particolari o per categorie specifiche di persone.³¹

La Corte di giustizia ha invece adottato una posizione del tutto opposta, aderendo alla soluzione definita dall'AG come una “*interpretazione restrittiva e un po' idealistica della definizione di base della nozione di «paese di*

²⁹ Corte giust., *Alace e Campelli*, cit., punto 78.

³⁰ Cfr. G. CELLAMARE, *La sentenza Alace e Campelli: la conferma del carattere indivisibile del concetto di Paese sicuro nella direttiva procedure*, in *Eurojus*, 25 agosto 2025. Sottolinea l'autore che il riconoscimento del potere di assumere informazioni volte a delineare la situazione attuale dello Stato di rinvio è statuito in continuità con la giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte di Strasburgo sul ruolo delle informazioni in materia (per la Corte di giustizia, v. la sentenza resa dalla Grande Sezione il 5 settembre 2012, C-71/11, *Bundesrepublik Deutschland c. Y e Z*, punto 76 ss.; inoltre, le sentenze del 31 gennaio 2013, causa C-175/11, *H.I.D., B.A. c. Refugee Applications Commissioner e altri*, punto 70 s.; del 26 febbraio 2015, causa C-472/13, *Shepherd c. Bundesrepublik Deutschland*, punto 52 s.. Per la Corte europea, v. la sentenza del 2 settembre 2010, *Y.P. e L.P. c. Francia*, par. 70. Si hanno altresì sentenze il cui processo formativo appare ampiamente definito dalle informazioni relative al Paese di origine della persona di cui si tratta: v. la sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 dicembre 2011, nelle cause riunite, *N. S. (C-411/10) c. Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri (C-493/10) contro Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, punto 87 ss.).

³¹ Richiamando da un lato, l'esigenza di gestione efficiente del fenomeno migratorio; dall'altro, la prossima entrata in applicazione del Regolamento (UE) 2024/1348. In ogni caso, l'Avvocato Generale ha circoscritto la discrezionalità degli Stati membri nel porre eccezioni individuando specifici limiti: i) il paese designato deve essere caratterizzato da un regime democratico, tale da offrire una protezione effettiva e duratura alla popolazione nel suo complesso; ii) l'esclusione delle categorie vulnerabili dalla presunzione di sicurezza deve essere espressamente formalizzata, soddisfacendo tre condizioni: a) riguardare un numero molto ristretto di persone, pena il venir meno della presunzione stessa; b) riferirsi a categorie immediatamente identificabili; c) essere chiaramente esplicitata negli atti di designazione.

origine sicuro".³² In continuità con il precedente *CV*, la Corte ha stabilito che, fino all'entrata in applicazione del nuovo Regolamento in materia di asilo, non è consentito designare un Paese come sicuro se alcune categorie di persone o alcune parti del territorio restano escluse dalla protezione. La motivazione della Corte si fonda sull'interpretazione dei termini utilizzati nella direttiva, i quali rinviano nell'interpretazione della Corte a una nozione di "invariabilità" (punto 96): la designazione come Paese di origine sicuro presuppone dunque che l'intera popolazione goda, generalmente, di protezione contro persecuzioni e danni gravi, e non soltanto una parte di essa.³³

Secondo la Corte, in modo molto lineare, l'assenza di una facoltà per gli Stati membri di escludere specifiche categorie di persone riflette una precisa scelta del legislatore dell'Unione. Quest'ultimo ha privilegiato un esame esaustivo delle domande di protezione internazionale presentate da richiedenti provenienti da Paesi che non soddisfano, per la totalità della popolazione, le condizioni sostanziali di cui all'allegato I (punto 105). Come ribadito nella sentenza *CV*, il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, deve bilanciare l'esigenza di celerità con quella di garantire un esame completo delle domande, determinando così le condizioni alle quali gli Stati membri possono procedere alla designazione di un paese terzo come sicuro.

Ma è con riguardo ai casi patologici, ove tale designazione sia ritenuta opinabile dal giudice chiamato ad esaminarla, che il discorso ritorna sul controllo giurisdizionale. La sentenza *Alace e Canpelli*, come sopra descritto, menziona sia la disapplicazione sia i rimedi effettivi, in modo piuttosto sintetico. Non dichiara espressamente che l'art. 37 o l'Allegato I abbiano effetto diretto, limitandosi a suggerirlo citando la sentenza *Simmethal* (punto 63), mentre altrove (punto 77 e ss.) riconosce chiaramente tale effetto all'art. 47 della Carta e all'art. 46 della Direttiva.³⁴ In questo contesto, la sentenza non dichiara espressamente l'effetto diretto dell'art. 37, ma sembra presupporre la possibilità per il giudice nazionale di non applicare la norma interna contrastante alla luce del combinato disposto tra art. 46 della direttiva, art. 47 della Carta e principio di effettività della tutela.³⁵

³² Soluzione prospettata dall'AG come alternativa a quella da lui proposta (punto 68 Conclusioni).

³³ Precisando poi che del resto, anche in un paese generalmente sicuro per tutta la sua popolazione non esiste alcuna garanzia assoluta di sicurezza per ciascun individuo. È per tale ragione che il legislatore dell'Unione ha previsto, all'articolo 36, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, letto alla luce dei considerando 40 e 42 di tale direttiva, la possibilità per ogni richiedente protezione internazionale originario di un paese designato come paese di origine sicuro di superare la presunzione relativa di protezione sufficiente, adducendo gravi motivi attinenti alla sua situazione personale (cfr. punto 97).

³⁴ Cfr. M. ZAMBONI, *The judgment of the Grand Chamber of the Court of Justice of the European Union on the Italy-Albania Protocol*, in *EU Law Analysis*, 1° September 2025.

³⁵ Questa conclusione appare problematica per alcuni, poiché l'articolo lascierebbe margini di discrezionalità agli Stati e rischierebbe di estendere senza limiti il potere giudiziale di disapplicazione, con possibili implicazioni sulla certezza del diritto e sull'equilibrio tra legislativo e giudiziario. Cfr. M. SAVINO, *Disapplicazione senza freni. La sentenza della Corte di giustizia sui paesi di origine sicuri*, in *ADiM Blog*, agosto 2025.

5. Riflessioni conclusive: onere o onore del giudice nazionale?

Le cause riunite *Alace* e *Canpelli* consentono di mettere a fuoco, oltre il dato immediatamente casistico, una questione di sistema: quale ruolo sia oggi concretamente attribuito al giudice nazionale nel controllo sulla designazione dei Paesi di origine sicuri e se tale centralità debba essere letta come un rafforzamento della tutela giurisdizionale effettiva oppure come il trasferimento sul giudice comune di un onere di verifica particolarmente intenso. In questa prospettiva, la sentenza del 1° agosto 2025 assume rilievo non solo per le sue ricadute sul contenzioso italiano, ma anche perché offre una risposta, almeno parziale, al problema della distribuzione del controllo tra legislatore, amministrazione e giudice.

Un primo dato conclusivo riguarda il significato della decisione con riferimento alla nozione stessa di Paese di origine sicuro. Già prima della pronuncia era stato osservato che, in assenza di deroghe esplicite nel quadro normativo vigente, tale nozione dovesse intendersi riferita alla popolazione nel suo complesso, senza ammettere esclusioni territoriali o categoriali, e che la Corte avrebbe verosimilmente confermato l'impostazione già emersa nella sentenza *CV* pochi mesi prima.³⁶ La soluzione adottata in *Alace* e *Canpelli* si colloca esattamente in questa linea: fino all'entrata in applicazione del nuovo regolamento, la designazione non può riguardare Paesi nei quali la sicurezza non sia garantita per l'intera popolazione. Si tratta, certo, di una lettura rigorosa della direttiva, che l'Avvocato generale aveva definito "restrittiva e un po' idealistica"; ma è anche una lettura coerente con la scelta del legislatore dell'Unione, cui la Corte mostra in questo passaggio una fedeltà particolarmente marcata. Da una parte, se è pur vero che è possibile leggere la decisione sul punto come un chiaro monito contro pratiche di designazione legislative prive di garanzie adeguate e in assenza di persecuzioni sistemiche³⁷ (come per altro aveva suggerito la Cassazione nella sua ordinanza interlocutoria), dall'altra parte sembra innegabile che tale vincolo, come per altro prospettato dalla stessa Corte, avrà vita breve. Si tratta infatti di un equilibrio destinato verosimilmente a essere solo temporaneo, alla luce della proposta della Commissione europea volta ad anticipare alcuni profili del futuro regolamento procedure, compresa la facoltà di prevedere eccezioni per categorie di persone.³⁸ Ne deriva che la sentenza segna un punto fermo per l'assetto attuale, ma non chiude il dibattito sul piano evolutivo.

Un secondo profilo, e probabilmente il più rilevante sotto il profilo sistematico, concerne il controllo giurisdizionale. La sentenza chiarisce che la designazione dei Paesi di origine sicuri non può restare

³⁶ Primo fra tutti, in questo senso, già nel commentare la sentenza *CV*, S. PEERS, 'Safe countries of origin' in asylum law: the CJEU first interprets the concept, *cit.*

³⁷ Cfr. A. KANYAMIHANDA, *Safe for Everyone?: On the ECJ's judgment in the joined cases Alace [C-758/24] and Canpelli [C-759/24]*, in *VerfBlog*, 20 August 2025.

³⁸ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, Bruxelles, 16.4.2025, COM(2025) 186 final, 2025/0101(COD).

confinata nella sfera della discrezionalità politico-amministrativa, ma deve essere assistita da garanzie effettive di trasparenza e sindacabilità, a partire dall'accessibilità delle fonti informative utilizzate a suo fondamento.³⁹ È in questo passaggio che emerge con maggiore nettezza il ruolo del giudice nazionale: non un soggetto chiamato soltanto a verificare l'applicazione individuale della presunzione di sicurezza, ma il garante dell'effettività del controllo sulle condizioni stesse che rendono possibile la designazione del Paese come sicuro. Sotto questo profilo, la reazione del Governo italiano alla sentenza, pur formulata in termini polemici,⁴⁰ coglie indirettamente un aspetto reale della pronuncia: la Corte di giustizia attribuisce al giudice di prima istanza un compito di verifica assai penetrante, che investe la correttezza della designazione, la conoscibilità delle fonti, la loro attualità e, se necessario, il ricorso a fonti ulteriori. Ciò non significa negare la necessità di un simile sindacato; significa piuttosto riconoscere che la sua concreta attuazione implica costi istituzionali, organizzativi e applicativi non trascurabili, specialmente in ordinamenti nei quali il contenzioso in materia di protezione internazionale grava già in misura significativa sugli uffici giudiziari.

In questa stessa prospettiva si colloca il tema dell'aggiornamento delle fonti informative. Se la sentenza valorizza la necessità di una verifica costante della perdurante sicurezza dei Paesi designati, diventa inevitabile interrogarsi sulla capacità del sistema nazionale di assicurare un monitoraggio tempestivo, trasparente e realmente utilizzabile in giudizio. Proprio sotto questo profilo, la prassi italiana mostra già alcune criticità, come ha dimostrato il significativo ritardo nella trasmissione al Senato della relazione prevista dall'art. 2-bis, comma 4-bis, d.lgs. n. 25/2008.⁴¹ L'aspetto più significativo, tuttavia, non è soltanto il ritardo in sé, ma il fatto che, in mancanza di un aggiornamento puntuale e affidabile da parte del Governo, il peso della verifica tende inevitabilmente a ricadere sul giudice nazionale. È qui che la centralità del giudice, pur coerente con il principio di tutela giurisdizionale effettiva, rischia di trasformarsi più facilmente in onere che in onore.

Un terzo profilo concerne le ricadute della pronuncia sul Protocollo Italia-Albania. Nella sua configurazione originaria, il Protocollo risultava fortemente esposto agli effetti della sentenza, poiché l'invalidità della designazione del Paese di origine come sicuro incideva a valle sulla legittimità della procedura accelerata di frontiera e, quindi, sul trasferimento in Albania delle persone coinvolte. In questo senso, *Alace* e *Canpelli* ha rafforzato l'impostazione già seguita dal Tribunale di Roma, confermando che

³⁹ Concordi C. FAVILLI, L. MARIN, *Alace and Canpelli: the Court of Justice firmly constrains domestic extraterritorial asylum processing politics*, in *EU Law Analysis*, 14 August 2025.

⁴⁰ Decisione della Corte di Giustizia UE in merito ai Paesi sicuri, la nota di Palazzo Chigi, 1° agosto 2025. Nella nota si accusa la Corte di Giustizia di aver consegnato “*a qualsivoglia giudice nazionale la decisione non sui singoli casi, bensì sulla parte della politica migratoria relativa alla disciplina dei rimpatri e delle espulsioni degli irregolari*”.

⁴¹ Come notato da E. COLOMBO, *L'arte del compromesso: brevi riflessioni sulle conclusioni dell'Avvocato generale De La Tour sulle cause Alace e Canpelli*, *cit.*

il controllo sulla correttezza della designazione costituisce un passaggio logicamente e giuridicamente preliminare rispetto all'intero meccanismo. È vero, però, che gli sviluppi normativi successivi hanno in parte modificato il quadro, spostando l'asse del Protocollo anche verso la funzione di rimpatrio e attenuando, almeno sul piano politico, l'impatto immediato della pronuncia.⁴² Resta nondimeno fermo un dato: ogni costruzione normativa che faccia dipendere procedure accelerate o trattenimento dalla qualificazione del Paese di origine continuerà a misurarsi con il problema del controllo effettivo su tale qualificazione.

Peraltro, non può essere ignorato che il fronte di contenzioso aperto sul Protocollo Italia-Albania si è nel frattempo ulteriormente ampliato a livello unionale. Accanto alle questioni affrontate in *Alace e Campelli*, la Corte di giustizia è oggi investita di ulteriori rinvii che riguardano direttamente la compatibilità del Protocollo con il diritto dell'Unione: da un lato, la causa C-414/25, *Sedrata*, incentrata in particolare sul trattenimento e sullo status dei richiedenti asilo trasferiti nei centri albanesi; dall'altro, le cause riunite C-706/25, *Comeri*, e C-707/25, *Sidilli*, che sollevano, tra le altre, questioni relative alla stessa competenza dell'Italia a concludere il Protocollo.⁴³ L'evoluzione più recente del giudizio unionale conferma dunque che la tenuta del modello italiano di esternalizzazione non dipende più soltanto dall'interpretazione delle categorie del diritto derivato in materia di Paesi di origine sicuri, ma investe ormai in modo più ampio la compatibilità complessiva del Protocollo con il quadro normativo dell'Unione. In questa direzione si collocano anche le conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou nella causa *Sedrata*, secondo cui il Protocollo sarebbe compatibile con il diritto UE in materia di asilo e rimpatri, purché sia garantita una piena tutela dei diritti delle persone interessate.⁴⁴

È in questa chiave che va letto anche il prossimo sviluppo del quadro europeo. Nel contesto dell'attuazione del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, vi è una chiara tendenza verso l'ampliamento del ricorso a procedure accelerate e di frontiera e verso la costruzione di una lista comune europea di

⁴² Con il Decreto-legge del 28 marzo 2025, il legislatore nazionale ha esteso l'ambito applicativo del Protocollo anche ai migranti già presenti sul territorio italiano e destinatari di un provvedimento di espulsione. In tale prospettiva, il centro di Gjadër assume la funzione di Centro per il rimpatrio, segnando un mutamento qualitativo della sua natura giuridica. La scelta normativa, inoltre, appare suscettibile di essere letta in continuità con la proposta della Commissione europea volta all'istituzione di un sistema comune europeo per i rimpatri, caratterizzato da procedure semplificate, nonché dalla possibilità di istituire, in Paesi terzi, "hub di rimpatrio" destinati ai cittadini di Stati terzi colpiti da decisioni definitive di allontanamento.

⁴³ Per una disamina delle questioni in rilievo sul tema della competenza, v. C. DELLI CARRI, *Facing the Elephant in the Room: Competence Issues in the Italy-Albania Agreement*, in *Eurojus*, Segnalazione del 30/12/2025. La questione investe il cuore della competenza esclusiva dell'Unione in materia di accordi internazionali suscettibili di incidere su norme comuni o di alterarne la portata, in un settore ormai ampiamente armonizzato. In caso di risposta negativa, la Corte sarà altresì chiamata a valutare la conformità delle disposizioni del Protocollo ai parametri del diritto dell'Unione in materia di libertà personale, diritto di difesa e condizioni di accoglienza e trattenimento.

⁴⁴ S. MORLOTTI, *Le conclusioni dell'Avvocato generale nella causa Sedrata: verso una legittimazione dell'esternalizzazione delle procedure di asilo?*, Segnalazione in *Eurojus*, 30 aprile 2026.

Paesi di origine sicuri.⁴⁵ Tuttavia, se tale lista resterà un elenco minimo, suscettibile di integrazioni nazionali, il problema non verrà meno: il giudice nazionale continuerà a essere il presidio ultimo chiamato a verificare, nel caso concreto, la legittimità della designazione e la conformità delle scelte statali agli standard sostanziali e procedurali del diritto dell'Unione.⁴⁶

È indubbio che l'assetto delineato si caratterizzi per una pluralità di rimedi, destinato in un sistema multilivello ad arricchire il quadro delle garanzie poste a tutela dei diritti fondamentali ma anche – allo stesso tempo – ad aumentare esponenzialmente il contenzioso.⁴⁷ In tale prospettiva, almeno nella teoria, giudice comune e dell'Unione sono chiamati a svolgere un ruolo centrale nell'attuazione del diritto dell'Unione nell'ordinamento interno, utilizzando gli strumenti propri ognuno della loro competenza. Tuttavia, la traduzione concreta di questo principio solleva non poche difficoltà. Da un lato, la Corte di giustizia mostra una fedeltà rigorosa alla volontà del legislatore, dall'altro, demanda al giudice nazionale la responsabilità di assicurare un controllo effettivo sulla designazione dei Paesi di origine sicuri, pur consapevole delle incertezze e delle tensioni sistemiche che ne derivano (comprese eventuali conseguenze su progetti di esternalizzazione, o contrasti con riguardo a disapplicazione di norme interne).⁴⁸

La presa di posizione del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa nel discorso pronunciato l'8 settembre 2025 presso l'Università Statale di Milano sottolinea una dinamica rischiosa: la tendenza del

⁴⁵ Sul punto, v. anzitutto il regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che, nel quadro del nuovo Patto, collega alla provenienza da un Paese di origine sicuro specifiche conseguenze procedurali, prevedendo in particolare l'accelerazione dell'esame della domanda e, se il richiedente non è ancora stato autorizzato a entrare nel territorio degli Stati membri, la possibilità di svolgere l'esame del merito in procedura di frontiera; per i più recenti sviluppi, v. inoltre il regolamento (UE) 2026/464 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2026, che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 quanto all'istituzione di una lista dell'Unione di Paesi di origine sicuri. Tale lista comprende Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco e Tunisia, oltre ai Paesi candidati all'adesione, fatte salve le eccezioni previste dal regolamento; resta comunque ferma la possibilità per gli Stati membri di mantenere o adottare liste nazionali con ulteriori Paesi terzi. Salvo alcune disposizioni anticipabili, la lista UE e le relative modifiche inizieranno ad applicarsi dal 12 giugno 2026, contestualmente al resto dell'Asylum Procedure Regulation. In precedenza, la Commissione aveva proposto di anticipare l'istituzione della lista comune con COM(2025) 186 final, del 16 aprile 2025.

⁴⁶ In termini confermativi, v. il recente European Migration Network Inform, *Safe countries of origin and safe third countries: criteria for identifying and examining applications in light of the new Asylum Procedure Regulation (EU) 2024/1348*, aprile 2026, elaborato sulla base dei contributi di 26 punti di contatto nazionali e riferito alla situazione fino al settembre 2025, dal quale emerge con chiarezza la persistente divergenza tra ordinamenti nazionali nell'applicazione dei concetti di *safe country of origin*: 19 Paesi dichiarano di utilizzare una lista nazionale di Paesi di origine sicuri, mentre Finlandia e Portogallo applicano il concetto caso per caso; i procedimenti di adozione delle liste restano differenziati; Estonia, Malta e Lussemburgo mantengono eccezioni territoriali o soggettive; 20 Paesi applicano procedure accelerate, ma con discipline sensibilmente diverse, ad esempio quanto ai termini di impugnazione e al trattamento dei soggetti vulnerabili; inoltre, il documento richiama i dati EUAA secondo cui, al dicembre 2025, soltanto otto Paesi erano qualificati come sicuri da più di 14 Stati EU+, mentre la maggior parte dei Paesi designati come sicuri (35) figurava nelle liste di tre o meno Stati, a conferma di una significativa frammentazione applicativa del concetto.

⁴⁷ Non sempre con una accezione negativa rispetto alla tutela dei diritti coinvolti, cfr. A. PIJNENBURG, K. VAN DER PAS, *Litigating Externalisation Policies: The Added Value of a Multi-Level Approach*, cit.

⁴⁸ Non si deve dimenticare che il giudice nazionale non solo sarà deputato a controllare la correttezza della designazione ora, nella vigenza della Direttiva procedure, ma nel futuro anche della previsione delle eccezioni come statuito dal Regolamento, contando che si dovrà destreggiare tra lista nazionale e lista europea con (forse) differenti Paesi di origine e/o differenti eccezioni.



decisore politico a rinviare ai giudici la risoluzione di questioni ad alta sensibilità politica, in particolare nel settore migratorio.⁴⁹ Questo atteggiamento, che in prima battuta sembra attribuire un ruolo primario al potere giudiziario, solleva però interrogativi di sistema. Il richiamo del Commissario assume una valenza duplice: da un lato, riconosce il ruolo della magistratura italiana e, più in generale, europea, quale presidio effettivo dei diritti umani; dall'altro, segnala la necessità di un investimento strutturale – economico, organizzativo e normativo – che consenta alle corti di esercitare le proprie funzioni in modo indipendente e non surrogatorio rispetto a mancate scelte di policy. In questa chiave, la menzione ai casi migratori approdati tanto alla Corte EDU quanto alla Corte di giustizia si presta a essere letta come un monito: la tutela dei diritti fondamentali non può dipendere esclusivamente da un contenzioso giurisdizionale, ma richiede una piena assunzione di responsabilità da parte del legislatore.

In definitiva, la sentenza *Alace e Canpelli* non può essere letta soltanto come una decisione sulla nozione di Paese di origine sicuro, né soltanto come un provvedimento emanato nel contesto del contenzioso relativo al Protocollo Italia-Albania. Essa rappresenta anche una presa di posizione sulla struttura del controllo nel sistema europeo di asilo: la Corte di giustizia riafferma i limiti della discrezionalità statale e rafforza le condizioni di effettività del sindacato giurisdizionale, ma lo fa collocando il giudice nazionale al centro di un compito di verifica continuo, tecnicamente esigente ed istituzionalmente esposto.

⁴⁹ Parafrasi del seguente passaggio del discorso di M. O'FLAHERTY, alla Conferenza on Human Rights and Rule of Law in Europe in Università Statale di Milano. *“Turning to the courts, I acknowledge the principled manner in which so many of them play their essential role. In this regard allow me to express the deepest appreciation for the work of the Italian judiciary, which so often does a good job in standing up for human rights. But courts too need investment and attention if they are to function everywhere as the strong independent institutions we require. Courts also, should not be exposed to unnecessary risk by policymakers who rather than tackle controversial issues instead trust that the courts will eventually resolve the matters. This is a phenomenon one can occasionally see behind the migration-related cases that arrive at the Court of Human Rights and the Court of Justice of the EU.”* *Embedding human rights in the stato di diritto – the challenge for Europe*, Milano, 8 settembre 2025.