

---

**ADiM BLOG**  
**Ottobre 2024**  
**EDITORIALE**

---

*La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla  
decisione del Tribunale di Roma*

*Mario Savino*

Professore ordinario

Università degli Studi della Tuscia

*Parole chiave*

*Protocollo Italia-Albania – Procedura di frontiera – Trattenimenti – Protezione internazionale*

*La decisione del Tribunale di Roma di non convalidare i trattenimenti dei richiedenti asilo in Albania ostacola l'avvio del progetto di gestione extraterritoriale dei richiedenti asilo fortemente voluto dall'esecutivo in carica. La decisione non giunge inattesa. Da più di un anno, è in corso un conflitto istituzionale che ruota attorno all'attuazione in Italia della procedura di asilo con trattenimento alla frontiera (c.d. procedura di frontiera): una procedura coercitiva, che sfida le garanzie costituzionali poste a tutela della libertà personale, ma che dal 2026 sarà imposta a tutti gli Stati membri dal Nuovo Patto UE. L'editoriale propone una riflessione sulla solidità delle conclusioni cui giunge il Tribunale di Roma.*

*The decision of the Court of Rome not to validate the detention of asylum seekers in Albania hinders the start of the current government's project of extra-territorial management of asylum seekers. The decision does not come unexpectedly. For more than a year, the conflict between judges and the government has revolved around the implementation in Italy of the asylum procedure with detention at the border (the so-called border procedure): a coercive procedure, which defies the constitutional guarantees provided for the protection of personal freedom, but which from 2026 will be imposed on all Member States by the New EU Pact. The editorial proposes a reflection on the legal consistency of the conclusions reached by the Court of Rome.*

### ***1. Un nuovo conflitto istituzionale***

Il 18 ottobre 2024 la Sezione specializzata in materia di immigrazione del Tribunale di Roma non ha convalidato il trattenimento in Albania dei primi 12 richiedenti asilo lì trasferiti, provenienti dal Bangladesh e dall'Egitto. Consapevole della rilevanza della questione, il Tribunale ha reso nota la sua decisione con un [comunicato stampa](#), chiarendo che i trattenimenti non sono stati convalidati «in applicazione dei principi (...) enunciati dalla recente pronuncia della CGUE del 4 ottobre 2024» e che il diniego della convalida «è dovuto all'impossibilità di riconoscere come "Paesi sicuri" gli Stati di provenienza delle persone trattenute, con la conseguenza dell'inapplicabilità della procedura di frontiera e, come previsto dal Protocollo, del trasferimento al di fuori del territorio albanese delle persone migranti, che hanno quindi diritto ad essere condotte in Italia».

La decisione dei giudici romani ha avuto una vasta eco mediatica e riattivato lo scontro tra Governo e Magistratura. Il [Ministro della Giustizia Nordio](#) ha giudicato «abnorme» la decisione, affermando che «non spetta ai giudici decidere quale Stato sia sicuro o meno» e avvertendo che questo tipo di valutazioni rischia di minare i rapporti con Paesi terzi amici, creando potenziali crisi internazionali. La [Presidente del Consiglio Meloni](#) ha affermato che le prese di posizione dei giudici impediscono all'Italia di fermare l'immigrazione irregolare. I numerosi attacchi, anche personali, nei confronti dei giudici coinvolti hanno indotto il CSM a chiedere l'[apertura di una pratica a loro tutela](#).

Sul piano istituzionale, il Governo ha risposto in due modi: con l'impugnazione dei decreti di non convalida davanti alla Corte di cassazione, che li esaminerà in tempi rapidi, probabilmente entro fine anno; e con l'adozione del [decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158](#), che conferisce rango legislativo all'elenco dei Paesi terzi sicuri prima racchiuso nel [decreto interministeriale del 7 maggio 2024](#), la cui disapplicazione è alla base dei decreti di non convalida. Pochi giorni dopo, il [Tribunale di Bologna](#) ha proposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per chiarire se sia legittimo designare un Paese terzo come sicuro escludendo alcune categorie personali, come deciso dal Governo con il decreto-legge n. 158.

Tra gli addetti ai lavori, le ordinanze di non convalida del Tribunale di Roma non giungono inattese. Da oltre un anno, è in atto un conflitto istituzionale che ha il suo epicentro nell'attuazione della procedura accelerata di asilo con trattenimento in zona di frontiera (c.d. procedura di frontiera), introdotta con la [legge 5 maggio 2023, n. 50](#). Tra settembre e ottobre 2023, il Tribunale di Catania non convalidò i primi trattenimenti alla frontiera disposti in Sicilia, disapplicando l'originario decreto sulla garanzia finanziaria per asserito contrasto con il diritto UE (per una analisi di quelle decisioni, si veda [qui](#) e [qui](#)). Quindi, nell'estate 2024, dopo mesi di *impasse* – acuita dalla decisione della Corte di giustizia di non pronunciarsi in via d'urgenza sul rinvio pregiudiziale proposto dalla Cassazione – il Governo ha riscritto la disciplina della garanzia finanziaria (sul vigente decreto si veda [qui](#)) e disposto nuovi trattenimenti in Italia come *crash test* in vista della sperimentazione in Albania. L'esito del test non è stato rassicurante: i Tribunali di Catania e Palermo hanno nuovamente negato la

convalida, questa volta disapplicando il decreto sui Paesi terzi sicuri, prima in quanto atto amministrativo (*ex art. 5 della legge n. 2248 del 1865, all. E*) e, nell'ultimo mese – a seguito della pronuncia della Corte di giustizia del 4 ottobre nella [causa CV c. Repubblica ceca](#) – per asserito contrasto con il diritto UE<sup>1</sup>. Il risultato è che, già prima dell'intervento del Tribunale di Roma, la procedura di frontiera era rimasta sostanzialmente inattuata anche in territorio italiano.

La decisione del Tribunale di Roma ha, però, acuito il conflitto istituzionale, perché ha vanificato l'inaugurazione del progetto di gestione dei migranti in Albania, imperniato sulla applicazione extraterritoriale della procedura di frontiera. Su questo progetto, come noto, l'esecutivo ha effettuato un rilevante investimento, [non solo finanziario](#) ma anche politico, come testimonia la [riunione informale](#) convocata dalla Presidente Meloni a margine del Consiglio europeo (il giorno prima della decisione del Tribunale di Roma) per illustrare agli altri capi di governo l'iniziativa. È noto, peraltro, che a dispetto dei problemi di sostenibilità giuridica (dei quali ho scritto [qui](#) e [qui](#)), il Protocollo Italia-Albania ha attratto l'interesse di molti governi europei, che guardano alla sperimentazione italiana come possibile modello per una nuova stagione di esternalizzazioni (si pensi al dibattito in corso sui c.d. [return hubs](#)).

Di seguito, l'analisi della decisione del Tribunale di Roma sarà condotta alla luce di tre interrogativi. Il primo riguarda l'interpretazione della sentenza della Corte di giustizia su cui il Tribunale romano fa leva per disapplicare il decreto sui Paesi terzi sicuri. Quella pronuncia si occupa delle eccezioni "territoriali", chiarendo che l'esistenza di aree interne di conflitto e violenza indiscriminata è incompatibile con la designazione di un Paese terzo come sicuro. Quel principio può ritenersi applicabile anche alle eccezioni "personali", come ha s il Tribunale di Roma? (§ 2) Il secondo dubbio riguarda le condizioni di attivazione del sindacato giurisdizionale sulla sicurezza di un Paese terzo. La Corte di giustizia ha stabilito un principio innovativo – la sindacabilità d'ufficio della valutazione generale che è alla base della designazione di un Paese terzo come sicuro – ma lo ha fatto in riferimento al giudizio sulla protezione. Il Tribunale di Roma lo ha applicato, invece, in sede di convalida, a prescindere dalla correlazione con la situazione individuale del richiedente. Un simile approccio può ritenersi corretto? (§ 3) Il terzo interrogativo attiene alle ricadute europee della decisione del Tribunale di Roma. Quale impatto avrà la vicenda in esame sul processo di adeguamento alle norme del Nuovo Patto, che entreranno in vigore a giugno 2026? (§ 4)

## ***2. Si può estendere alle eccezioni "personali" il dictum della Corte di giustizia?***

Lo scorso 4 ottobre, la Corte di giustizia ha chiarito per la prima volta – a distanza di più di dieci anni dall'introduzione della [direttiva "procedure" 2013/32](#) e a venti mesi dall'entrata in vigore della disciplina di segno opposto contenuta nel [regolamento UE 2024/1348](#) – che la designazione di un Paese terzo come sicuro non può avvenire in presenza di eccezioni relative

---

<sup>1</sup> *Si vedano*, prima della sentenza della CGUE, Trib. Catania, 13 settembre 2024, r.g. n. 9302/2024 (sull'Egitto), Trib. Catania, 20 settembre 2024, r.g. n. 9542/2024 (sul Bangladesh), nonché Trib. Palermo, 27 agosto 2024, r.g. n.10239/2024, che affronta il problema del c.d. automatismo detentivo in procedura di frontiera, destinato a riproporsi; dopo la sentenza della CGUE, Trib. Palermo, 10 ottobre 2024, r.g. n. 11974/2024 (sulla Tunisia), nonché Trib. Catania, 15 ottobre 2024, r.g. 10640/2024 (sulla Nigeria).

a parti (non sicure) del suo territorio.

Questa conclusione è sorretta da due argomenti testuali, uno declinato in positivo e l'altro in negativo. In positivo, i giudici dell'Unione affermano che l'espressione «*generalmente e costantemente*» utilizzata nell'Allegato I della direttiva 2013/32<sup>2</sup> «tende a indicare che le condizioni previste in tale allegato devono essere rispettate *in tutto il territorio del Paese terzo considerato* affinché quest'ultimo possa essere designato come Paese di origine sicuro» (punto 69). In negativo, la Corte rileva che, nel definire le condizioni per designare un Paese terzo sicuro, la disciplina vigente (art. 37, direttiva 2013/32) non prevede la possibilità di introdurre riserve o eccezioni territoriali, mentre una autorizzazione espressa compariva nella norma previgente (art. 30, par. 1, [direttiva 85/2005](#)). *Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

Nelle ordinanze di non convalida del 18 ottobre, il Tribunale di Roma ha esteso alle eccezioni personali il medesimo ragionamento formulato dalla Corte in riferimento alle eccezioni territoriali. L'estensione si fonda su una duplice inferenza logica, all'apparenza solida.

Prima inferenza: se è vero – come affermato dalla Corte di giustizia – che la designazione di un Paese terzo sicuro dipende «dalla possibilità di dimostrare che, *in modo generale e uniforme*, non si ricorre mai alla persecuzione (...) e che non vi sia alcuna minaccia», allora ne deriva – secondo il Tribunale di Roma – che «il principio così enunciato deve trovare applicazione anche nel caso in cui risultino escluse determinate categorie di persone».

Seconda inferenza: secondo il Tribunale, «[r]ileva poi che la precedente direttiva consentiva l'esclusione di parti di territorio (e di categorie di persone), ma tale possibilità è stata abrogata dalla direttiva attualmente in vigore e l'espressa intenzione di abrogare tale possibilità è confermata dalla spiegazione dettagliata di tale proposta elaborata dalla Commissione e fornita al Consiglio dell'Unione europea (punti 74, 75 e 76)».

Risulta quindi «chiaro», secondo il Tribunale di Roma, che, «alla luce dell'interpretazione vincolante del diritto dell'Unione fornita dalla citata sentenza, non è possibile designare come sicuro un Paese dove si ricorre alla persecuzione (...), tortura o pene o trattamenti inumani e degradanti verso categorie di persone». Così, nel caso concreto, dopo aver constatato che le schede-Paese del ministero degli affari esteri fanno esse stesse riferimento a eccezioni relative a categorie di persone in relazione sia all'Egitto sia al Bangladesh (Paesi di provenienza dei 12 richiedenti condotti in Albania), i giudici romani hanno ritenuto non applicabile il decreto interministeriale del 7 maggio 2024 nella parte in cui designa quei due Paesi terzi come sicuri e hanno conseguentemente ritenuto inapplicabile la procedura di frontiera nei confronti dei 12 richiedenti, ordinandone il trasferimento in Italia.

L'interrogativo che sorge è se la simmetria perfetta tra eccezioni territoriali e personali, data per acquisita dal Tribunale di Roma (e pochi giorni dopo dal Tribunale di Bologna), trovi

---

<sup>2</sup> Secondo l'Allegato I della direttiva 2013/32, un Paese di origine può essere considerato sicuro se «si può dimostrare che non ci sono *generalmente e costantemente* persecuzioni (...), né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

riscontro nel diritto UE.

a) *Il significato (forse sopravvalutato) degli avverbi «generalmente e costantemente»*

Si consideri, anzitutto, la portata del duplice avverbio («generalmente e costantemente») utilizzato nell'Allegato I della direttiva 2013/32. Secondo la previsione ivi contenuta, la designazione di un Paese terzo come sicuro è consentita se «si può dimostrare che non ci sono *generalmente e costantemente* persecuzioni (...), né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale». Da tale espressione si può trarre l'implicazione che le condizioni di sicurezza debbano essere rispettate «*in tutto il territorio del Paese terzo considerato*», come afferma la Corte di giustizia? E si può sostenere lo stesso anche *in relazione a tutte le categorie di persone*, come fa il Tribunale di Roma?

Sul piano della logica astratta, si sarebbe tentati di rispondere in senso affermativo. Ma il dato normativo invita alla cautela. Innanzitutto, va considerato che la lettera dell'Allegato I della direttiva 2013/32 corrisponde esattamente a quella dell'Allegato II della direttiva 2005/85. Pertanto, quegli avverbi rappresentano un elemento di continuità tra la disciplina precedente, che ammetteva le eccezioni territoriali, e quella vigente, che non menziona quelle eccezioni.

Per superare la contraddizione, la Corte di giustizia osserva: «[s]ebbene l'allegato II della direttiva 2005/85 richiedesse, al pari dell'allegato I della direttiva 2013/32, la prova che non ci sono "generalmente e costantemente" persecuzioni, dalla formulazione stessa di detto articolo 30 risultava che tale requisito si applicava, nel caso di una siffatta designazione parziale, solo alla parte di territorio designata come sicura» (punto 73). Ma il dubbio resta: se nella direttiva 2005/85 gli avverbi «generalmente e costantemente» dell'Allegato coesistevano con una esplicita eccezione territoriale (art. 30), come possono quegli stessi avverbi, trasposti nella direttiva del 2013, implicare che un Paese terzo debba essere sicuro «in tutto il territorio»?

Peraltro, lo stesso art. 30, par. 1, della direttiva del 2005 chiariva i termini della coesistenza: «[è] anche possibile designare come sicura una parte di un Paese, purché siano soddisfatte le condizioni di cui all'Allegato II *relativamente a tale parte*». Fino al 2013, quindi, si poteva ritenere sicura una porzione territoriale di un Paese terzo purché le condizioni di sicurezza fossero assicurate «generalmente e costantemente» *in quella sola parte* del territorio.

La contraddizione nel ragionamento della Corte di giustizia, perciò, resta: gli avverbi «generalmente e costantemente» non sembrano avere come implicazione necessaria l'assenza di eccezioni territoriali, perché quelle eccezioni coesistevano con i due avverbi nella direttiva del 2005, che indicava come tenerli insieme. La contraddizione si ritrova, amplificata, nella decisione del Tribunale di Roma, che estende l'argomento al piano delle eccezioni personali.

b) *La asimmetria tra eccezioni territoriali e personali nella direttiva del 2005*

L'altro argomento della Corte di giustizia è, come anticipato, la mancata previsione nella

direttiva vigente delle eccezioni territoriali previste, invece, nella direttiva previgente. Il confronto tra la vecchia previsione (art. 30, direttiva 2005/85) e la nuova (art. 37, direttiva 2013/32) conferma la solidità di questo argomento. Tuttavia, mentre la Corte di giustizia si riferisce unicamente alle eccezioni “territoriali”, il Tribunale di Roma, come si è visto, dà per scontato che «la precedente direttiva consentiva l’esclusione di parti di territorio (e di categorie di persone)», possibilità poi abrogata dalla direttiva del 2013. Ma è davvero così?

L’art. 30 della direttiva 2005/85 detta due previsioni derogatorie. La prima, di portata generale, è prevista al paragrafo 1, che – come testé rilevato – consentiva agli Stati membri di considerare sicuro un Paese terzo anche quando fosse sicura solo «una parte» di quel Paese. Il paragrafo 1, però, non menziona le eccezioni di natura personale legate a categorie o gruppi di persone.

Un richiamo a tali eccezioni compare invece nel paragrafo 3 dell’art. 30, clausola di c.d. *stand still* che autorizzava gli Stati membri a «mantenere la normativa in vigore al 1° dicembre 2005» e, quindi, a «designare a livello nazionale una parte di un Paese sicura o di designare un Paese o parte di esso sicuri per un gruppo determinato di persone in detto Paese» (par. 3). Qui, eccezioni territoriali e personali coesistevano, ma in una norma che riconosceva agli Stati membri la facoltà (non di designare *ex novo*, bensì) di continuare a considerare sicuri – sia pure per una parte del Paese o per un determinato gruppo di persone – quei Paesi terzi che già fossero considerati tali prima della direttiva: un *escamotage* per non negare ai Paesi terzi “amici” o “collaborativi” la qualifica di sicurezza, sia pure ridimensionata. Pertanto, nella direttiva 2005/85 le eccezioni personali sembrano avere uno spazio molto più circoscritto di quelle territoriali, in quanto non figurano nella deroga di portata generale, applicabile a legislazione vigente, ma soltanto in una clausola rivolta al passato e introdotta per salvaguardare alcune scelte politiche nazionali<sup>3</sup>.

L’assunto del Tribunale di Roma circa la simmetria perfetta tra eccezioni territoriali e personali si rivela, così, fallace. Nella direttiva del 2005, solo le prime avevano portata generale e potevano considerarsi vigenti fino alla (e abrogate dalla) direttiva del 2013; le seconde, invece, avevano uno spazio limitato, rientrando in una deroga transitoria, utilizzabile fino al 1° dicembre 2005 in base alla clausola di *stand still*.

Resta il fatto che, al pari delle eccezioni territoriali, le eccezioni personali non sono previste nella direttiva 2013. Ma la mancata previsione ha un peso diverso. Occorrerà attendere la pronuncia della Corte di giustizia sui rinvii pregiudiziali proposti dal Tribunale di Firenze<sup>4</sup> e ora anche dal Tribunale di Bologna per capire se quel diverso peso risulterà dirimente: potrebbe non essere così, ma forse sarebbe stato più prudente non darlo per scontato. Tanto più se si considera che la stessa Corte di giustizia ha scelto di non riunire i giudizi riguardanti la questione “ceca” sulle eccezioni territoriali, decisa il 4 ottobre, e la questione “italiana” sulle eccezioni personali, che sarà probabilmente decisa a inizio 2025<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Sulla diversa portata delle due deroghe, si veda la relazione di accompagnamento della proposta di direttiva approvata nel 2013 ([COM \(2009\) 554 - Annex](#), p. 15).

<sup>4</sup> Trib. Firenze, ordinanze del 15 maggio 2024, r.g. 2458/2024 e 3303/2024, su cui [SICCARDI](#).

<sup>5</sup> Come pure l’art. 54 del Codice di procedura della Corte di giustizia avrebbe consentito.

### 3. Paesi terzi sicuri e sindacato dei giudici

#### a) Il problema della “giurisdizionalizzazione”, tra incertezza del diritto e disparità di trattamento

Sulla designazione dei Paesi terzi sicuri e sul controllo giurisdizionale che la riguarda si è sviluppato un ampio dibattito, alimentato da due fattori: da un lato, le scelte “espansive” del Governo, che ha via via arricchito l’elenco dei Paesi terzi sicuri, fino ad includervi, con il decreto del 7 maggio 2024, 22 Paesi (ora ridotti a 19 con il d.l. n. 158), a fronte dei 18 in Olanda, 16 in Francia, 9 in Germania e 3 in Grecia; dall’altro, il crescente attivismo di alcune sezioni dei tribunali specializzate in materia di immigrazione, propense a sindacare la designazione di Paesi terzi sicuri nell’ambito della procedura accelerata e del trattenimento alla frontiera.

Il tema è solitamente affrontato interrogandosi sulla natura più o meno discrezionale della designazione dei Paesi terzi sicuri e sui conseguenti margini di sindacato del giudice (per tutti, [CUDIA](#)). Benché non possa essere qui approfondita, la questione è rilevante, data la caratura dei diritti individuali (*in primis*, la libertà personale) e degli interessi pubblici (la cura delle relazioni internazionali e la gestione delle frontiere esterne dello spazio Schengen) che sono in gioco. Sul tema dovrebbe a breve fare chiarezza la Corte di cassazione<sup>6</sup>.

La decisione del Tribunale di Roma segnala, però, anche un problema, più specifico e concreto, di “giurisdizionalizzazione” dell’elenco dei Paesi sicuri. I giudici romani hanno ritenuto di non applicare l’elenco, per la parte relativa al Bangladesh e all’Egitto, sulla base di un asserito contrasto con il diritto UE, che forse non è così evidente (come si è cercato di segnalare sopra) e che, soprattutto, potrebbe non apparire tale ad altre sezioni specializzate, con esiti – questi sì, evidenti – di incertezza del diritto e difformità di trattamento<sup>7</sup>.

Il problema, ben colto in un [comunicato dell’Unione delle Camere penali](#), traspare dalla comparazione con altri Stati membri. In Germania l’elenco dei Paesi sicuri (veicolato da un atto legislativo, secondo il modello seguito dal d.l. n. 158) può essere impugnato soltanto davanti alla Corte costituzionale e non risultano casi di disapplicazione da parte dei giudici comuni per contrasto con il diritto UE. In Francia, pur a fronte di un penetrante sindacato del giudice amministrativo sulle scelte di designazione (si vedano le pronunce [del 2015](#) e [del 2021](#)), il *Conseil d’Etat* è l’unico giudice che finora è intervenuto su quell’elenco e che ne preserva la stabilità, anche a fini di uniformità interpretativa e applicativa.

In Italia, invece, come anticipato, già prima del Tribunale di Roma, le sezioni specializzate di

---

<sup>6</sup> Sulla base di un quesito pregiudiziale proposto da Trib. Roma, 1° luglio 2024, r.g. n. 22259/2024.

<sup>7</sup> Nel [comunicato dell’Unione delle Camere penali](#) si osserva che il sindacato del giudice sull’elenco dei Paesi terzi sicuri, oltre a essere «[u]na operazione delicatissima e ricca di implicazioni politiche di cui si grava la singola giurisdizione», inevitabilmente «produrrà difformità di trattamento, perché secondo un determinato giudice un Paese potrebbe essere sicuro e secondo un altro no e soprattutto attribuisce al singolo magistrato una responsabilità enorme, in una materia come quella migratoria che ha ricadute molteplici e di estremo rilievo sulle politiche di tutti gli Stati d’Europa».

Catania e Palermo avevano inaugurato un orientamento teso a non applicare l'elenco governativo in relazione a Paesi terzi ritenuti non sicuri (tra gli altri, Bangladesh, Egitto e Tunisia), con l'effetto di impedire la prosecuzione della procedura di frontiera e, con essa, il trattenimento dei richiedenti provenienti da quei Paesi.

Altri tribunali, per contro, hanno ritenuto di non poter sindacare la valutazione di sicurezza di un Paese terzo quando la ragione di insicurezza addotta non fosse rilevante nel caso di specie<sup>8</sup> e, più in generale, ogni qual volta la disapplicazione non sia necessaria a tutelare il diritto del richiedente e finisca per determinare una sostituzione del giudice in poteri discrezionali spettanti all'amministrazione<sup>9</sup> (per un quadro degli orientamenti, [COMETTI](#)).

Con il Nuovo Patto le conseguenze derivanti dall'ambiguità della nozione di Paese terzo sicuro saranno ridimensionate. Il [regolamento UE 2024/1348](#) non solo ammette espressamente la possibilità di designare un Paese terzo sicuro con eccezioni sia territoriali sia personali (art. 61, par. 2), ma prevede un elenco di Paesi sicuri adottato a livello europeo (art. 60), che sarà sottratto al rischio di non applicazione da parte dei giudizi nazionali. Inoltre, correla l'applicazione della procedura accelerata di frontiera alla provenienza del richiedente da un Paese terzo per il quale il tasso di riconoscimento della protezione nell'Unione sia pari o inferiore al 20 % (art. 42, par. 1, lett. j): se si osservano i bassi tassi di accoglimento registrati dalle statistiche di Eurostat, è agevole prevedere che quest'ultimo criterio renderà applicabile la procedura di frontiera alla gran parte dei Paesi di origine e, di conseguenza, la nozione di Paese terzo sicuro potrebbe avere un peso marginale, almeno in questo ambito.

*b) Il problema della «iperprotezione» prodotto dalla disapplicazione nella fase della convalida*

Intanto, però, occorre, a questo punto, capire quali conseguenze debbano essere tratte, sotto questo profilo, dalla sentenza *CV c. Repubblica ceca* del 4 ottobre della Corte di giustizia e dalle decisioni del Tribunale di Roma.

Nel dispositivo della sentenza europea si legge che, in base all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, «quando un giudice è investito di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale», tale giudice, rispetto alla designazione di un Paese terzo sicuro, deve rilevare anche d'ufficio «una violazione delle condizioni sostanziali (...) enunciate all'allegato I di detta direttiva». Nell'argomentare tale conclusione, la Corte di giustizia chiarisce che «l'esame completo ed *ex nunc* che spetta al giudice» in base all'art. 46, par. 3 della direttiva «non deve necessariamente riguardare l'esame sostanziale delle esigenze di protezione internazionale e può quindi riguardare gli aspetti procedurali di una domanda di protezione internazionale» (punto 90), compresa la designazione di un Paese terzo quale Paese di origine sicuro (punto 91).

Si afferma, così, un principio rilevante, che segna un punto a favore dei sostenitori di un controllo giurisdizionale pieno sulla designazione di un Paese terzo come sicuro: nell'ambito

---

<sup>8</sup> Trib. Milano, 1° dicembre 2023, r.g. n. 38586-1/2023.

<sup>9</sup> Trib. Firenze, 11 gennaio 2024, r.g. n. 14094-1/2023.

della procedura accelerata di frontiera, tale designazione può essere superata *non solo in quanto presunzione relativa*, ove il richiedente dimostri che nel suo caso il Paese terzo non può considerarsi sicuro; *ma anche in quanto valutazione generale*, potendo il giudice sindacare d'ufficio i presupposti della designazione e della decisione di esaminare in forma accelerata la domanda di protezione.

L'affermazione del principio è corredata, però, da due limitazioni. La prima è implicita e discende tanto dal quesito posto quanto dalla norma la cui interpretazione è in gioco. Il quesito è riferito all'ipotesi di «ricorso contro una decisione di rigetto di una domanda di protezione». La disposizione (l'art. 46 della direttiva 2013/32) fa riferimento alla medesima ipotesi, disciplinando il diritto del richiedente a un ricorso effettivo nel caso di «decisione sulla sua domanda di protezione internazionale». È in questi casi che, per garantire l'effettività del ricorso, gli Stati membri devono prevedere «l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto» prescritto dall'art. 46, par. 3, e interpretato dalla Corte.

Ne deriva il seguente interrogativo: il diritto UE esige lo stesso penetrante controllo sulla designazione anche in sede di convalida del trattenimento alla frontiera? Nel silenzio della direttiva e della Corte di giustizia, il Tribunale di Roma sembra darlo per scontato. Tuttavia, si dovrebbe tener conto del diverso oggetto dei due giudizi, riguardanti l'uno la legittimità del provvedimento di trattenimento, l'altro la spettanza della protezione.

Si dovrebbe, in particolare, tener conto della diversa “funzione” che la nozione di Paese terzo sicuro svolge nei due ambiti. Come la stessa direttiva 2013/32 chiarisce, la designazione di un Paese terzo sicuro, in quanto presupposto della procedura accelerata, «non può stabilire una garanzia assoluta di sicurezza per i cittadini di tale paese», perché, «per la sua stessa natura, la valutazione alla base della designazione può tener conto soltanto della situazione civile, giuridica e politica generale in tale paese» (cons. 42, direttiva 2013/32). Quella designazione, infatti, non serve a proteggere i cittadini di Paesi terzi dal rischio di *refoulement*, bensì a «evitare movimenti secondari di richiedenti» (cons. 44). D'altra parte, il criterio della nazionalità su cui poggia questa preliminare differenziazione comporta una presunzione di sicurezza approssimativa, che deve poter essere superata in sede di esame individuale della domanda di asilo: «per questo motivo è importante che, quando un richiedente dimostra che vi sono validi motivi per non ritenere sicuro tale paese per la sua situazione particolare, la designazione del paese come sicuro non può più applicarsi al suo caso» (cons. 42 della direttiva 2013/32).

Sembra, quindi, potersi desumere dalla direttiva 2013/32 la tendenziale distinzione, nell'ambito della procedura di frontiera, di due fasi: quella preliminare di validazione della scelta procedurale e quella successiva di decisione sulla domanda di protezione. Nella fase preliminare, che include, nei casi in cui si ritiene applicabile la misura restrittiva, la convalida del trattenimento, il giudice è chiamato a verificare la provenienza del singolo richiedente al paese di origine sicuro, nonché la sussistenza degli altri presupposti individuali per l'applicazione della procedura di frontiera (la mancata consegna del passaporto, la mancata prestazione della garanzia finanziaria, l'assenza delle condizioni di vulnerabilità). Nella seconda fase, corrispondente all'esame della domanda di asilo, il sindacato comporta un «esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto», che consente – lì certamente – al giudice di superare, anche d'ufficio, la presunzione di sicurezza del paese considerato

sicuro, qualora quella presunzione possa determinare l'esito del giudizio sulla protezione.

La seconda limitazione – coerente con la precedente – si desume dal punto della sentenza CV nel quale si richiede una connessione tra la designazione del Paese terzo sicuro e la situazione individuale del ricorrente. La Corte di giustizia chiarisce che un giudice può sindacare la designazione del Paese terzo come sicuro quando tale designazione rappresenti «l'elemento decisivo d[ella] decisione di rigetto» della domanda di asilo (punto 96). È questa la condizione alla quale l'art. 46, par. 3, della direttiva 2013/32 consente al giudice di esaminare d'ufficio il fondamento della designazione e metterne in discussione la correttezza ai fini della decisione individuale<sup>10</sup>.

Nel caso in esame, invece, il Tribunale di Roma attiva il proprio sindacato d'ufficio *a prescindere da una valutazione sulla rilevanza* che la designazione del Paese terzo sicuro ha rispetto alla spettanza della protezione: non verifica, cioè, se quella designazione possa rappresentare «l'elemento decisivo» e, dunque, non applica il criterio di incidenza diretta indicato dalla Corte di giustizia<sup>11</sup>.

Il risultato di tale approccio è, sul piano logico, poco convincente. Il giudice potrebbe ritenere illegittima la designazione di un Paese terzo sicuro per un motivo (ad esempio, la criminalizzazione in quel Paese degli omosessuali) anche quando il richiedente non adduca di appartenere a quella categoria: il richiedente sarebbe comunque sottratto alla procedura di frontiera; con la conseguenza che, anche quando non abbia argomenti per supportare la sua domanda di protezione, potrebbe nel frattempo (la decisione del giudice sul merito giunge dopo 2 o 3 anni dal ricorso) rendersi irreperibile, spostandosi in altri Stati membri, e così sottrarsi anche al rimpatrio. L'effetto di iperprotezione che ne deriva non è solo teorico: le decisioni di non convalida del Tribunale di Roma sono state adottate dopo che la commissione territoriale competente aveva già adottato la decisione di rigetto della domanda di protezione presentata dai 12 migranti.

Il cortocircuito che può derivare da un simile approccio è evidente. In Europa, il tasso medio di accoglimento delle richieste di asilo dei migranti provenienti dal Bangladesh e dall'Egitto – i due Paesi che il Tribunale di Roma ha ritenuto non sicuri – è pari al 13% ([fonte Eurostat 2023](#)). L'esclusione per via giudiziaria di questi Paesi dall'elenco dei Paesi sicuri, per presunto contrasto col diritto UE, significa consentire l'ingresso nell'area Schengen di una quota di richiedenti bengalesi ed egiziani non meritevoli di protezione pari all'87%.

Questo esito appare contraddire le finalità della direttiva 2013/32 e, in prospettiva, del regolamento 2024/1348. La procedura di frontiera ivi disciplinata mira, come noto, a “chiudere il gap”, cioè a evitare il rischio di fuga e dispersione nello spazio Schengen dei richiedenti asilo

---

<sup>10</sup> Nel caso all'origine del rinvio pregiudiziale, un richiedente moldavo aveva visto respinta la sua domanda di protezione dall'amministrazione ceca proprio per effetto della presunzione di sicurezza derivante dalla designazione della Moldavia (dell'intero suo territorio) quale Paese terzo sicuro.

<sup>11</sup> Come si è visto, invece, altri tribunali italiani hanno affermato la necessità di un chiaro criterio collegamento tra la censura rivolta alla designazione del Paese terzo e la posizione del ricorrente: si vedano le decisioni dei Tribunali di Firenze e Milano richiamate alle note 8 e 9.

non meritevoli, prima del loro rimpatrio. L'approccio seguito dalle sezioni specializzate di Roma, Catania e Palermo finisce, invece, per consolidare quel "gap" e, così, per vanificare il chiaro intento delle norme UE di limitare i movimenti secondari e scoraggiare l'abuso della procedura d'asilo da parte di chi non abbia diritto alla protezione.

#### *4. Le ricadute delle vicende italiane nel contesto europeo*

Al di là dei dubbi sopra prospettati, le decisioni del Tribunale di Roma e, prim'ancora, dei Tribunali di Catania e Palermo hanno avuto successo nel disinnescare la procedura di frontiera in Italia e in Albania, cioè il tratto più coercitivo della politica migratoria del Governo in carica.

Senonché l'approccio coercitivo oggi perseguito dal Governo italiano domani sarà comunque imposto dall'Unione europea. In base al Nuovo Patto (cons. 60 del [regolamento UE 2024/1348](#)), dal 2026 la procedura di frontiera dovrà essere attuata in tutti gli Stati membri. Dato l'elevato numero di ingressi irregolari, l'Italia dovrà effettuare il maggior numero di procedure di frontiera e, quindi, di trattenimenti a livello europeo: almeno 16.032 a partire dal 12 giugno 2026 e 24.048 dall'anno successivo ([decisione di esecuzione UE 2024/2150](#)). Se non sarà possibile effettuare quei trattenimenti in Albania – dove i 3.000 posti di capienza massima potrebbero, con adeguato *turn over*, consentire all'Italia di soddisfare le richieste della Commissione (sempre che questa accetti di includere nel conteggio anche i trattenimenti extraterritoriali: il problema è discusso [qui](#)) – il Governo dovrà tentare di creare grandi centri di trattenimento nel territorio italiano. Ma l'impresa è ardua, date le prevedibili resistenze delle comunità locali, finora in grado di vanificare i ricorrenti tentativi di ampliare la reti di CPR, che da anni complessivamente conta meno di 1000 posti.

In questo quadro, il decreto-legge n. 158 del 23 ottobre non sembra destinato a cambiare la dinamica del conflitto istituzionale in corso. È vero che rispetto all'elenco prima contenuto in un decreto interministeriale i giudici non potranno più ricorrere all'istituto della non applicazione degli atti amministrativi (ex art. 5 della legge del 1865, all. E), ove ritengano che la designazione di un Paese terzo sicuro sia viziata da violazione di legge o eccesso di potere. Ma il rischio che, nonostante la veste legislativa, l'elenco dei Paesi terzi venga disapplicato non è scongiurato, potendo continuare in nome del diritto UE. Molto dipenderà, dunque, dall'esito dei rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia.

La procedura di frontiera segna un drastico salto di qualità nel processo di «amministrativizzazione» della libertà personale dei migranti ed è, al contempo, l'istituto cardine attorno al quale il Nuovo Patto intende ricostruire la sicurezza perduta nello spazio Schengen. Quel progetto si è tradotto in leggi, la cui compatibilità con il sistema nazionale ed europeo di tutela dei diritti fondamentali va verificata. È perciò auspicabile che la Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti dell'uomo e le alte Corti nazionali si pronuncino sulla legittimità di tali scelte. Sollecitare il loro intervento – come ha fatto da ultimo il Tribunale di Bologna con il rinvio alla Corte di giustizia – appare preferibile rispetto alla tentazione del singolo giudice di disapplicare le norme interne in nome di un diritto dell'Unione che offre minori certezze di quanto spesso si assuma.

**Per citare questo contributo:** M. SAVINO, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania:*

*alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma, ADiM Blog, Editoriale, Ottobre 2024.*