
ADiM BLOG
Dicembre 2024
EDITORIALE

Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto!
Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri
e quali implicazioni trarne

Mario Savino

Professore ordinario di diritto amministrativo
Università della Tuscia

Abstract

Con due importanti pronunce del 19 e 30 dicembre 2024 in tema di Paesi di origine sicuri, la Corte di cassazione ha adottato una posizione contraria al prevalente orientamento dei tribunali ordinari. L'interpretazione fornita, innovativa ed equilibrata, mira ad assicurare piena tutela ai diritti dei richiedenti asilo senza vanificare l'obiettivo delle norme europee e nazionali, che intendono scoraggiare le richieste di asilo strumentali e prevenire i movimenti secondari nello spazio Schengen. In tal modo, la Cassazione indica la via per tenere insieme diritti e politiche e per risolvere il problema di fondo: la tendenza dei giudici ad allontanarsi dall'oggetto proprio del loro giudizio (la posizione soggettiva dedotta dal richiedente) per arrivare a sindacare la legittimità della designazione (a prescindere da quella posizione). I tribunali ordinari si conformeranno alle indicazioni della Cassazione?

With two important rulings, adopted on 19 and 30 December 2024 on the issue of safe countries of origin, the Italian Court of Cassation developed a position contrary to the prevailing orientation of the Italian courts of first instance. Its interpretation, innovative and balanced, aims to ensure full protection of the rights of asylum seekers without frustrating the objective of European and national rules, which aims to discourage abusive asylum applications and prevent secondary movements within the Schengen area. By safeguarding both the rights of migrants and the objective of the law, the Supreme Court shows the way to reconcile rights and policies. Moreover, it clarifies that the object of the scrutiny of lower courts is (should be) the position deduced by the applicant, rather than the legitimacy of the designation per se. Will the courts of first instance adhere to those interpretative guidelines?

1. La crisi del Diritto

Da una parte, i Tribunali, garanti dei diritti degli ultimi, pronti a usare tutte le armi della giurisdizione per proteggere chi fugge da guerre e povertà e vede le proprie libertà minacciate, al termine di durissimi viaggi, da un sistema di gestione degli arrivi sempre più coercitivo. Dall'altra, il Governo, pronto a imporre a colpi di maggioranza il primato degli interessi dei cittadini e a raccogliere il consenso dei penultimi: quegli italiani in difficoltà, che con gli ultimi competono per accaparrarsi lavori meno qualificati e i pochi benefici di un *welfare* in ritirata.

Così, mentre il Governo rivendica – in nome del principio democratico e della volontà dell'elettorato – il diritto di scegliere come regolare i flussi, anche quando il fine (selezionare al confine, contrastando gli arrivi spontanei) implica il ricorso a mezzi coercitivi, in risposta, i Tribunali disapplicano – in nome di principi generali di garanzia e di pronunce della Corte di giustizia di dubbia pertinenza – le norme interne considerate illiberali, sottraendo al Governo i mezzi per perseguire i suoi fini. Il Governo replica chiamando in causa le istituzioni politiche dell'Unione, per anticipare l'applicazione di norme del Nuovo Patto non attaccabili (si legga: non disapplicabili) dai giudici nazionali; oppure dettando estemporanee norme di tipo "organizzativo", che sfuggono a una logica di sistema ma mirano a marginalizzare i tribunali ritenuti ostili¹.

È difficile dire chi vincerà la "campagna d'Albania" e la più ampia guerra sulle procedure di frontiera. Di certo, a soccombere è il Diritto (con la "D" maiuscola). Quello che la vicenda mostra è, infatti, un diritto minore (con la "d" minuscola), privato di un senso proprio (la negletta *ratio legis*) e manipolato dai contendenti per rinsaldare le rispettive posizioni². A venire in gioco è il modo stesso di intendere il diritto, che, in nome di una conclamata emergenza democratica (sia essa identificata nel sinistro dominio delle destre o nell'irresponsabile onnipotenza dei giudici), è ridotto a strumento di parte, a coacervo frammentario di norme e pronunce da scomporre (e non ricomporre) in vista di un esercizio non disinteressato di "cherry picking".

Inesorabilmente, questo diritto così esangue e lacerato viene meno alla sua primaria funzione ordinante: non sa più assicurare un accettabile grado di certezza (sacrificata sull'altare dell'autonomia interpretativa del giudice monocratico, ultimo baluardo della resistenza); non detta regole di condotta stabili, in grado di orientare le scelte individuali e perimetrare il campo di esercizio lecito delle libertà (giacché ogni maggioranza al governo si premura di modificare quelle norme a fini di consenso, senza badare a un realistico calcolo dei costi e dei benefici); e, fatalmente, non riesce più a comporre i conflitti (che, anzi, finisce per alimentare).

In questo scenario di profonda crisi del Diritto, è intervenuta la Prima sezione della Cassazione. Le sue due pronunce del dicembre 2024³ sono il frutto di una paziente e meticolosa opera di ricucitura

¹ L'art. 16 del d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, come modificato dalla legge di conversione 9 dicembre 2024, n. 187, ha trasferito alle Corti d'appello la competenza sulla convalida di diverse forme di trattenimento dei migranti, inclusa quella prevista dalla procedura di frontiera, applicata nei centri albanesi sotto giurisdizione italiana in conformità al Protocollo Italia-Albania.

² Lo testimoniano le reazioni alle due pronunce della Cassazione raccolte dalla stampa: basti leggere [qui](#) e [qui](#).

³ [Sentenza del 19 dicembre 2024 \(r.g. n. 14533/2024\)](#) e [ordinanza del 30 dicembre 2024 \(r.g. n. 22146/2024\)](#).

del tessuto strappato. Un tentativo di mostrare come i principi possano stare insieme alle regole e persino armonizzarsi con esse, in un disegno complessivo nel quale i diritti dei migranti e l'ambizione delle comunità nazionali a farsi "comunità di destino" dovrebbero poter coesistere. Che è, poi, la scommessa degli ordinamenti liberal-democratici nei quali viviamo: provare a conciliare il principio *democratico*, che assegna alla maggioranza il potere di decidere in quale direzione andare, con i principi *liberali* dello Stato di diritto, che servono ad assicurare, durante il cammino, il rispetto dei diritti fondamentali, anche delle minoranze.

Di seguito, si tenterà di evidenziare il *fil rouge* che attraversa le due pronunce (§§ 2 e 3) e poi le implicazioni operative che se ne possono trarre (§§ 4-5). Nel farlo, non si mancherà di segnalare l'esistenza, tra le due pronunce, di una distonia, che però – lo si anticipa – sembra rispondere a una raffinata strategia di interazione con la Corte di giustizia: non un punto di caduta del nostro giudice "erculeo", bensì un'altra freccia scoccata dal suo poderoso arco⁴.

2. La sentenza del 19 dicembre su "come" e "quando" la designazione dei Paesi sicuri sia sindacabile

La designazione governativa del Paese terzo – effettuata con decreto interministeriale (secondo il previgente art. 2-*bis*, comma 1, d.lgs. n. 25/2008) – vincola il giudice ordinario oppure quest'ultimo deve «comunque valutare», sulla base di informazioni aggiornate, se il Paese designato come sicuro «sia effettivamente tale alla luce della normativa europea e nazionale vigente in materia»?

Il quesito era stato sollevato, ex art. 363-*bis* c.p.c., dal Tribunale di Roma nell'ambito di un giudizio sulla protezione internazionale, negata a un richiedente tunisino⁵ che si era limitato a eccepire l'insicurezza del Paese di origine, «senza allegare ragioni specifiche riferibili alla sua persona». In quel giudizio, non veniva in rilievo il trattenimento alla frontiera ma soltanto l'accelerazione della procedura di asilo, che, come noto, comporta una significativa compressione delle garanzie procedurali e, dunque, del diritto di difesa del richiedente.

Al quesito la Cassazione ha risposto il 19 dicembre 2024 con un'ampia pronuncia, che riguarda sia il "come" (a), sia il "quando" (b) del sindacato giurisdizionale sulla designazione (governativa, trattandosi del regime antecedente al d.l. 11 ottobre 2024, n. 145) dei Paesi di origine sicuri.

a) L'estensione del sindacato sulla designazione (il "come")

La gestione del fenomeno migratorio spetta «alle istituzioni democratiche e rappresentative», cui è riservata «anche la scelta politica di prevedere, in conformità della disciplina europea, un regime differenziato di esame delle domande di asilo». Al giudice spetta, invece, «garantire, nella singola vicenda concreta, l'effettività della tutela dei diritti fondamentali» (§ 5). Così evocato il principio della separazione dei poteri, la Cassazione lo trasla nella materia in esame, pronunciandosi per la prima volta sul controllo giurisdizionale relativo alla designazione dei Paesi sicuri.

La Prima sezione avverte subito che non è in discussione l'*an*. L'atto amministrativo generale che contiene l'elenco dei paesi sicuri non è un atto politico bensì giuridico, e come tale soggiace al

⁴ Alla figura del "giudice Ercole", impiegata da R. Dworkin, *I diritti presi sul serio* (1977), Bologna, 1982, spec. 203 ss., si è già fatto riferimento, in relazione alla vicenda in esame, [qui](#) (spec. § 4).

⁵ Trib. Roma, sez. immigrazione, ordinanza del 1° luglio 2024 (r.g. n. 22259/2024).

principio di legalità-giustiziabilità ricavabile dagli artt. 24 e 113 Cost. (§ 13). Lo conferma, del resto, la sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024 (causa CV c. Repubblica ceca), che afferma la sindacabilità della designazione, a prescindere dalla forma dell'atto che la contiene (§ 15).

Il primo nodo riguarda invece il *quomodo*, cioè l'estensione di quel sindacato. La sentenza chiarisce che il diritto di asilo del singolo non può essere bilanciato da necessità generali di gestione dei flussi: l'«aspetto politico», rappresentato dalle valutazioni attinenti alla sicurezza e alla continuità delle relazioni internazionali, rileva soltanto «a monte» del giudizio sulla protezione e non può incidere su di esso (§ 13). In uno Stato di diritto, la Ragion di Stato non può prevalere sulle esigenze di tutela dei diritti fondamentali nel caso concreto.

Questo, però, non implica la possibilità di esercitare un sindacato sulla designazione del Paese sicuro di tipo “sostitutivo”. Il giudice deve rispettare l'esistenza di un «potere valutativo riservato *insindacabilmente* all'autorità governativa», di tipo «discrezionale», in quanto la valutazione governativa «non è soltanto un'operazione tecnico-giuridica, come se ci si trovasse di fronte a *un atto totalmente vincolato e surrogabile dal giudice*». Perciò, «il giudice ordinario non può andare al di là di quanto rileva ai fini del pieno e completo esame *del singolo caso in quella data controversia*». Può, invece, verificare «se il potere valutativo sia stato esercitato *con manifesto discostamento* dalla disciplina europea o non sia *ictu oculi* più rispondente alla situazione reale» e accertare «che il potere non sia stato esercitato *arbitrariamente*». Si tratta, cioè, di «un *test di coerenza* della qualificazione nel caso concreto con la norma attributiva del potere», che può essere attivato (soltanto) laddove la scelta governativa «*chiaramente contrasti* con la normativa europea e nazionale» (§ 14).

In concreto, il sindacato sulla designazione dovrebbe comportare la verifica di tre aspetti: *i*) se le fonti utilizzate sono qualificate (e, in particolare, includano quelle indicate dalle norme); *ii*) se le informazioni utilizzate sono aggiornate (in relazione alla evoluzione della situazione nel Paese terzo); *iii*) se la valutazione si fonda sull'utilizzo dei criteri “sostanziali” individuati dalle norme (allegato I della direttiva 2013/32 e art. 2-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 25/2008). In relazione a questi tre aspetti, il giudice deve «verificare non solo l'esattezza degli elementi adottati, ma anche la loro attendibilità e la loro coerenza» (§ 14).

Si delinea così – rispetto all'atto amministrativo generale di designazione, previsto dal previgente regime cui fa riferimento la pronuncia – un sindacato che, per un verso, è limitato e dunque non sostitutivo, perché il giudice non può entrare nel merito della valutazione generale di sicurezza del Paese terzo, riservata al governo; per altro verso, è volto a verificare, ai fini del caso concreto, il puntuale rispetto dei criteri normativi, rispetto ai quali serve, appunto, un «manifesto scostamento». Tali indicazioni torneranno utili anche nel nuovo quadro normativo, nel quale il sindacato sulla designazione, ormai legislativa, dovrebbe coinvolgere anche la Corte costituzionale⁶.

b) Le condizioni del sindacato sulla designazione (il “quando”)

Chiarito “come” il giudice possa sindacare la designazione del Paese terzo, l'indagine della Suprema Corte si sposta sul “quando”. Punto di partenza è la *ratio* delle norme sulla procedura accelerata, che mirano a “deflazionare” il carico di lavoro inerente alla valutazione delle domande di protezione internazionale», prevedendo «una procedura semplificata e più veloce che si fonda su

⁶ Si veda, sul punto, *infra* (§ 4, lett. e).

una presunzione di infondatezza della richiesta». Così, la procedura accelerata «*tracci[a] in via preliminare una distinzione tra richiedenti meritevoli e non*», al fine di «*realizzare una più efficiente dismissione di domande di protezione internazionale, considerate ex ante strumentali*». Il perseguimento di questo obiettivo – si direbbe, di sostenibilità amministrativa – «*può comportare una rimodulazione in senso riduttivo delle garanzie individuali*». Tra le limitazioni del diritto di difesa che ne derivano, la Cassazione segnala la previsione, a carico del richiedente, di un «*onere di allegazione aggravato, al quale corrisponde un onere motivazionale attenuato*» in capo alla pubblica amministrazione⁷ (§ 7). Il nesso tra l'onere di allegazione (in senso ampio) e la *ratio legis* è, dunque, stringente: l'allegazione dei «*gravi motivi*», previsti dall'art. 2-*bis*, comma 5, del d.lgs. n. 25/2008, serve a distinguere tra richiedenti meritevoli e non.

Partendo da queste premesse, la Cassazione distingue due ipotesi. La prima è quella in cui il richiedente abbia addotto, a sostegno della propria domanda, quei «*gravi motivi*». In questo caso, le ragioni di tutela del richiedente sono soddisfatte superando la presunzione relativa: «*[n]on si pone più un problema di rilevanza, e di conseguente disapplicazione, della valutazione governativa*». Valorizzando l'art. 2-*bis* comma 5, il giudice può «*addivenire a un completo accertamento, questa volta in fatto, della condizione soggettiva del richiedente, tale da integrare i gravi motivi*» e «*può sempre accertare, a prescindere dalla disapplicazione, ragioni di carattere individuale che depongano per una situazione di insicurezza che caratterizza il singolo richiedente*» (§ 21.2).

La seconda ipotesi serve, invece, alla Cassazione per fare spazio, nella sua ricostruzione, alla posizione della Corte di giustizia, che – come anticipato – il 4 ottobre ha riconosciuto il potere dei giudici di sindacare la designazione. Per tentare di conciliare quella posizione con la propria, la Prima sezione enfatizza il passaggio in cui i giudici europei precisano che la designazione, nel giudizio *a quo*, risultava essere «*l'elemento decisivo*» ai fini della protezione e che «*pertanto*» il giudice «*deve esaminare (...) la legittimità di siffatta designazione*» (§ 95). In evidente assonanza, la Cassazione afferma che il giudice, «*in tanto può attivare il proprio sindacato*» in quanto la designazione sia «*rilevante e decisiva* rispetto alla spettanza della protezione al singolo e abbiano conseguenze, in concreto, in ordine al diritto a un ricorso effettivo» (§ 20): *rilevante* «*se, ad esempio, il richiedente, nell'invocare una circostanza attinente alla protezione internazionale (timore di persecuzione o danno grave), sostanzialmente contesta che il paese di origine sia sicuro per rilievi d'ordine generale*»; *decisiva* se «*le ragioni addotte a sostegno della domanda riguardano, non gravi motivi relativi a una sua situazione particolare, ma una situazione di ordine generale, concernente intere categorie di cittadini o zone di quel dato paese*» (§ 21.1).

I «*gravi motivi*» sembrano così fungere da spartiacque: se il richiedente invoca quei motivi, per tutelarli basta applicare l'art. 2-*bis* comma 5; se invece non li invoca, ma chiede protezione «*per rilievi d'ordine generale*» (§ 21.1), sembra aprirsi uno spazio per sindacare la designazione. Pare, cioè, delinearsi una distinzione tra allegazioni “individuali-particolari” (es. minacce personali), e “individuali-general” (es. appartenenza a categorie di persone non protette), solo le prime riconducibili all'art. 2-*bis*. La distinzione, però, viene superata nell'ordinanza del 30 dicembre.

In ogni caso – precisa la Cassazione – anche per attivare il sindacato sulla designazione, il giudice deve verificare le allegazioni, essendo necessario che il richiedente indichi sempre i motivi che

⁷ In base all'art. 9, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 25 del 2008, l'amministrazione può limitarsi a motivare il diniego dando atto «*che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro, in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso, il paese designato di origine sicuro*» (§ 7).

fondano la sua pretesa alla protezione, anche quando sono di ordine generale: onere più leggero, nel caso estremo di situazione di insicurezza generalizzata (si pensi all'ipotesi-limite di designazione di un Paese in guerra); più gravoso, quando il fattore di insicurezza riguardi specifiche categorie di persone (cui bisogna dimostrare di appartenere).

3. L'ordinanza del 30 dicembre sulla mancata convalida dei trattenimenti in Albania

La seconda pronuncia trae origine dal ricorso del Governo contro i decreti del 18 ottobre 2024. Con quei decreti, adottati in asserita «applicazione dei principi (...) enunciati dalla recente pronuncia della CGUE del 4 ottobre 2024»⁸, il Tribunale di Roma non ha convalidato il trattenimento dei primi dodici richiedenti provenienti dal Bangladesh e dall'Egitto e trasferiti in Albania⁹. Senza verificare se i richiedenti avessero addotto l'appartenenza a categorie di persone "insicure" e senza accordare rilievo al rigetto della protezione già disposto dall'amministrazione, i giudici romani hanno ritenuto prioritario verificare la corretta designazione dei Paesi di origine e la hanno ritenuta illegittima, in ragione della menzione, nelle schede-paese ministeriali, di eccezioni relative ad alcune categorie di persone. Su questa base, hanno disposto per tutti i migranti la cessazione della procedura accelerata, l'avvio della procedura ordinaria e la riconduzione in Italia, con accoglienza in centri aperti.

Siccome la questione centrale – relativa alla compatibilità della designazione di un Paese di origine sicuro con l'esistenza di eccezioni personali – è stata di recente oggetto di plurimi rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia, che nella primavera del 2025 si pronuncerà sui primi quesiti italiani, le attese erano tutte in favore di una sospensione del giudizio della Cassazione. La Prima sezione ha sì sospeso la decisione, rinviando la causa a nuovo ruolo, ma ha altresì offerto ai giudici europei, «nello spirito di leale cooperazione, la propria ipotesi di lavoro». In particolare, la Cassazione ha preso posizione su due profili: la differenza tra eccezioni personali e territoriali (a) e la necessità di un sindacato sulla designazione circoscritto a «ipotesi limite» (b).

a) La non equiparabilità delle eccezioni personali alle eccezioni territoriali

Alla base delle decisioni di non convalida del Tribunale di Roma vi era la piena equiparazione delle eccezioni personali alle eccezioni territoriali, la cui esistenza, secondo la sentenza europea del 4 ottobre, è atta a travolgere la designazione di sicurezza dell'intero Paese di origine. Secondo la Cassazione, quella equiparazione non trova fondamento nel diritto UE.

Sulla scia di quanto già aveva sostenuto la Procura generale¹⁰, alla Prima sezione «non sembra possibile applicare la decisione della Corte di giustizia in modo automatico ed estensivo ai paesi designati sicuri con eccezioni di categorie di persone», per più ragioni. Perché «le eccezioni personali hanno un grado di oggettività dell'accertamento diverso rispetto all'eccezione geografica o territoriale». Perché «non pare che possa assolutizzarsi l'inciso "generalmente e costantemente"» impiegato nell'allegato I della direttiva 2013/32, dato che la direttiva previgente «ammetteva eccezioni personali nel regime transitorio legato a una clausola di *stand still*». Perché il considerando

⁸ [Comunicato stampa](#) del Tribunale di Roma.

⁹ Sui contenuti del Protocollo Italia-Albania e sulla legge italiana di ratifica, sia consentito rinviare agli approfondimenti svolti [qui](#) e [qui](#).

¹⁰ [Memoria](#) della Procura generale della Cassazione, 4 dicembre 2024, § 6.

42 della direttiva 2013/32 esplicita che la designazione di un Paese di origine «non può stabilire una garanzia assoluta di sicurezza per i cittadini di tale paese»: dato, questo, che sembrerebbe precludere una «interpretazione per sineddoche» – come quella proposta dal Tribunale di Roma – «che dalla insicurezza di alcuni giunga automaticamente alla insicurezza dell'intero paese terzo» (§ 16).

Date queste forti riserve sulla «perfetta simmetria» tra eccezioni personali e territoriali, la Cassazione ritiene più «ragionevole – oltre che maggiormente conforme alla lettera dell'allegato I – che la designazione del paese sicuro risponda a un criterio di *prevalenza, non di assolutezza* delle condizioni di sicurezza». È di nuovo la *ratio legis* a deporre in tal senso: l'interpretazione suggerita «sembrerebbe *maggiormente in linea con la finalità delle norme sulla procedura di frontiera*, il cui obiettivo è evitare l'ingresso nello spazio Schengen al richiedente asilo che abbia scarse possibilità, *secondo un criterio statistico*, di ottenere protezione» (§ 17.2).

Si noti il riferimento al criterio statistico come indice rilevante per stabilire la sicurezza del Paese di origine in funzione della normativa in esame: rilevato che, da giugno 2026, il regolamento UE 1348/2024 applicherà la procedura accelerata a chi provenga da Paesi con un tasso medio di accoglimento della protezione inferiore al 20 per cento (art. 42(1)(j)), la Prima sezione propone, di nuovo in sintonia con la Procura generale, una interpretazione del concetto di Paese di origine sicuro «che non sia così assolutizzata e restrittiva tanto da porsi in contrapposizione frontale con la normativa già approvata in ambito europeo e destinata a divenire la regola di diritto per il futuro».

Su questa base, la Cassazione conclude: «pur nel silenzio della direttiva, *appare possibile designare un paese terzo come paese di origine sicuro con eccezioni soggettive*», nel rispetto della CEDU e della Convenzione di Ginevra (§ 16).

b) Ancora sul “quando”: il sindacato sulla designazione serve solo «in ipotesi limite»

Se il criterio teleologico (la *ratio legis*) deve orientare l'interpretazione delle norme, la cartina di tornasole per valutarne le ricadute è il principio personalista: al centro si colloca la persona umana, con la sua dignità «calpestata dal nazifascismo». È rispetto alla salvaguardia dei diritti fondamentali che va misurata la “tenuta” dell'interpretazione della Cassazione, nella quale la separazione dei poteri ha anch'essa un ruolo centrale: il giudice ordinario è garante «della effettività di tali diritti (...) nel singolo caso concreto al suo esame e nel quadro della soggezione soltanto alla legge» (§ 17).

Ciò premesso, la Cassazione definisce il nesso tra la sicurezza del Paese di origine e la posizione del richiedente in questi termini: «[c]riterio fondamentale per stabilire la fondatezza della domanda di protezione internazionale è la sicurezza del richiedente nel paese di origine». Siccome la designazione «lascia presumere la sicurezza anche per quello specifico richiedente», il *richiedente stesso deve prospettare*, «pur mantenendosi nell'ambito dell'onere di prova attenuato (tanto più nell'ambito di una procedura sommaria e dalle scansioni temporali serrate, quale la convalida), *validi motivi per non ritenere sicuro tale paese per la sua situazione particolare*», giacché tanto basta per evitare che la designazione possa applicarsi al suo caso. Come nella sentenza del 19 dicembre, la Prima sezione ribadisce la *indefettibilità dell'onere di allegazione*. In presenza di quei seri motivi, «il giudice non procede alla disapplicazione, *in parte qua*, del decreto ministeriale, che nel sistema costituisce una *extrema ratio*; considera, piuttosto, venuta meno la presunzione relativa di sicurezza che a quella designazione normalmente si ricollega» (§ 17.1). Al centro del sistema di tutela vi è, perciò, sempre l'art. 36 della direttiva 2013/32, recepito in Italia dall'art. 2-bis, comma 5, del d.lgs. n. 25/2008.

Una delle obiezioni ricorrenti alla centralità di tale norma è la sua asserita inapplicabilità alla fase di convalida del trattenimento in frontiera. Ma l'obiezione viene così superata: «[s]i tratta di una disposizione che, per la sua portata definitoria generale, parrebbe destinata ad assumere, nel contesto complessivo, una *valenza di principio*», e tale principio «sembrerebbe, pertanto, doversi applicare, non solo nella fase di impugnazione del provvedimento di diniego della protezione internazionale, ma *anche*, per ciò che attiene nel presente giudizio, *in sede di convalida*» (§ 17.1). L'importanza di questo passaggio non va sottovalutata: l'assunto della inapplicabilità dell'art. 2-bis, comma 5, alla convalida, pur rimasto indimostrato nei provvedimenti del Tribunale di Roma (e delle altre sezioni specializzate intervenute sul tema), era la premessa necessaria per poter sindacare, in quella sede, la designazione *sempre e comunque*, cioè *a prescindere* dai motivi allegati dai richiedenti.

Se, dunque, per tutelare il richiedente basta applicare l'art. 2-bis, comma 5, anche in sede di convalida, quand'è che il giudice può sindacare la designazione e censurarla?

La risposta, questa volta, è ancor più netta: la designazione può essere censurata «*in ipotesi limite*» (§ 17.3). Il concetto di «ipotesi limite» – ribadito anche in chiusura (§ 18) – coincide con il «limite» alla configurabilità delle eccezioni personali. Tali eccezioni, in linea di principio «compatibili con la nozione di paese di origine sicuro», incontrano un *limite* nel fatto che «non sono ammesse a fronte di persecuzioni costanti, endemiche o generalizzate», giacché è in situazioni di questo genere che «sarebbe messo in crisi il requisito del *generalmente*, richiesto nell'allegato I della direttiva» (§ 17.2). Soltanto di fronte all'evidenza di «persecuzioni costanti, endemiche o generalizzate», il giudice può sindacare la designazione. In ogni caso, il sindacato è di tipo estrinseco: «[i]l giudice, infatti, è chiamato a verificare, in ipotesi limite, se la valutazione ministeriale abbia superato i *confini esterni della ragionevolezza* e sia stata esercitata in modo *manifestamente arbitrario* o se la relativa designazione sia divenuta, *ictu oculi*, non più rispondente alla situazione reale» (§ 17.3).

In questa ridefinizione del potere del giudice, il discorso sulle «ipotesi limite» sembra soppiantare la distinzione – abbozzata nella sentenza del 19 dicembre – tra l'allegazione dei «gravi motivi» ex art. 2-bis, comma 5, e la deduzione di «rilievi d'ordine generale», veicolo per il sindacato sulla designazione affermato dalla Corte di giustizia. Forse quella distinzione serviva ad aprire il dialogo con i giudici europei, ma nell'ordinanza del 30 dicembre quella cautela non serve più. Il dialogo è instaurato. Potendo ragionare a partire dalle *proprie* premesse, la Cassazione non distingue più tra ciò che sta fuori e ciò che sta dentro il meccanismo di tutela offerto dall'art. 2-bis: i «gravi motivi», non più spartiacque, sembrano atti a ricomprendere qualsiasi motivo, anche di ordine generale, volto a proteggere il richiedente dalla presunzione di sicurezza del suo Paese di origine. Pare delinearsi, così, un sindacato sulla designazione non solo attivabile «in ipotesi limitate», ma anche del tutto eventuale, data la satisfattività del rimedio generale approntato dall'art. 2-bis.

4. Le implicazioni da trarne e il problema di fondo: la "fuga" del giudice dall'oggetto del giudizio

Ricostruiti i contenuti delle due pronunce, proviamo a capire quali possano essere le loro ricadute applicative. Per farlo, occorre muovere da alcune premesse generali. La prima è che il giudice ordinario non giudica le leggi ma le applica, interpretandole, al caso concreto. L'oggetto del giudizio

non è la legge (la sua legittimità costituzionale o il suo potenziale contrasto col diritto UE), bensì la posizione soggettiva dedotta, oggetto precipuo dell'accertamento del giudice e del giudicato¹¹.

Altro punto fermo, corollario anch'esso del principio di separazione dei poteri. È la legge che seleziona gli interessi meritevoli di tutela. Il giudice si limita a verificare se la posizione dedotta in giudizio corrisponde a quella indicata dal legislatore e se il ricorrente ne è effettivamente titolare, nel qual caso accorda la tutela.

Che cosa accade se la posizione dedotta in giudizio non corrisponde allo schema di legge, ma il giudice la ritiene comunque meritevole di tutela? Delle due, l'una: o il giudice solleva una questione di legittimità costituzionale della norma, per valutarne la conformità alla Costituzione e ai principi europei e internazionali che la Costituzione stessa richiama; oppure applica la norma, consapevole che le scelte sulla meritevolezza della tutela competono al legislatore.

La saga giurisprudenziale sui Paesi terzi sicuri mette in discussione questi capisaldi. Proviamo, di seguito, a ripercorrere i principali fraintendimenti, alla luce delle indicazioni della Cassazione, e a ricavarne alcune implicazioni utili per orientare la futura applicazione delle norme.

a) L'onere di allegazione del richiedente? Imprescindibile sempre

Si è detto che l'oggetto del giudizio (anche di quello sulla protezione) è la posizione soggettiva dedotta (dal richiedente). I primi fraintendimenti sorgono già su quel participio ("dedotta"). Occorre, perciò, chiarire la portata dell'onere di allegazione dei fatti costitutivi della domanda e distinguerlo dall'onere della prova¹².

Secondo un consolidato orientamento della Cassazione – riassunto nella sentenza n. 25311 dell'11 novembre 2020, che giova richiamare – in materia di protezione internazionale è ammessa una *attenuazione del principio dispositivo, ma non del principio della domanda*. Il giudice del merito può attivare poteri officiosi integrativi, in deroga al principio dell'onere della prova di cui all'art. 2697 c.c., ma questa deroga *«opera esclusivamente sul versante della prova, non su quello dell'allegazione»*. La Cassazione ha, infatti, da tempo chiarito che *«l'istanza diretta a ottenere il riconoscimento della protezione internazionale non si sottrae all'applicazione del principio della domanda, nel senso che il ricorrente ha l'onere di indicare i fatti costitutivi del diritto azionato, pena l'impossibilità per il giudice di introdurli d'ufficio nel giudizio»*¹³.

La specialità della materia è, dunque, limitata all'onere della prova, mentre l'onere di allegare i fatti costitutivi della domanda resta in capo al richiedente. Per questo, nella sentenza del 19 dicembre

¹¹ Sul noto insegnamento, per tutti, G. CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, 81 («il processo deve dare per quanto è possibile praticamente a chi ha un diritto tutto quello e proprio quello ch'egli ha diritto di conseguire»), nonché, più di recente, A. PROTO PISANI, *Appunti sul giudicato e sui suoi limiti oggettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 1990, ora anche in *Id.*, *Le tutele giurisdizionali dei diritti: studi*, Napoli, 2003, 293-320, spec. 294: «oggetto del processo e del giudicato non sono *mai fatti o atti o norme, ma sempre solo diritti*: il diritto fatto valere in giudizio *tramite la domanda dell'attore*» (corsi aggiunti).

¹² Sul concetto processuale di allegazione, inteso appunto (e solo) come affermazione dei fatti posti a fondamento della domanda, «quali elementi genetici dell'effetto giuridico invocato», per tutti, L.P. COMOGLIO, *Allegazione*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., I, Torino, 1987, 274.

¹³ Così, Cass., n. 25311/2020. Nello stesso senso si vedano, *ex multis*, le sentenze della Cassazione n. 27336/2018, n. 3016/2019, n. 11096/2019 e n. 11312/2019.

2024, la Cassazione insiste sul carattere indefettibile («*pur sempre necessario*») dell'«assolvimento, da parte del richiedente, dell'onere di allegazione e di presentare una domanda che possa qualificarsi quale richiesta di protezione internazionale, in relazione ai fatti dedotti» (§ 21).

Dall'imprescindibilità dell'allegazione discende che il giudice non può introdurre quei fatti o motivi d'ufficio nel giudizio, trattandosi di onere esclusivo del ricorrente. Per capire come si applichi questo principio al giudizio sulla protezione, distinguiamo tre fattispecie.

i) Domanda fondata su motivi individuali (ad esempio, le minacce da parte di parenti). È la fattispecie meno controversa: l'onere di allegazione non è in discussione perché senza allegazioni il giudice non ha accesso al fatto costitutivo della posizione e non può fare altro che rigettare la domanda.

ii) Domanda fondata su motivi "misti", individuali e generali (le c.d. eccezioni personali). È la fattispecie cui fanno riferimento i rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia. A prescindere dalla compatibilità di queste eccezioni con la designazione del Paese sicuro (problema che l'approccio qui proposto sdrammatizza, perché ai fini del caso concreto ciò che conta non è la designazione ma l'esistenza di un rischio effettivo), vi è qui la compresenza di due elementi costitutivi della posizione soggettiva: uno generale, cioè l'esistenza di fattori di rischio legati a specifiche categorie di persone (dato oggettivo che il giudice può e deve desumere d'ufficio dalle fonti qualificate, incluse le schede-paese); e uno individuale, cioè la connessione di quei fattori di insicurezza generale con la posizione individuale del richiedente. In questa fattispecie, l'onere di allegazione copre essenzialmente quest'ultimo elemento (individuale): se il richiedente non allega i fatti atti a dimostrare la sua appartenenza alla categoria a rischio, viene a mancare un elemento costitutivo della posizione e il giudice – diversamente da quanto ha fatto il Tribunale di Roma – non può tutelarla.

iii) Domanda fondata su motivi generali (l'insicurezza del Paese di origine designato come sicuro). È questa l'«ipotesi limite» di cui parla la Cassazione nell'ordinanza del 30 dicembre, corrispondente a situazioni «di persecuzioni costanti, endemiche o generalizzate» nel Paese di origine designato come sicuro: situazioni tali da escludere che possa parlarsi di eccezioni personali, trattandosi di una condizione per l'appunto generalizzata di insicurezza. In questo caso, l'onere di allegazione non viene meno, ma si assottiglia: al richiedente basterà dedurre, come fatto costitutivo della propria domanda di protezione, l'esistenza di quelle condizioni generalizzate di insicurezza¹⁴.

La tripartizione proposta conferma che l'onere di allegazione è da "graduare" in relazione al peso relativo dei motivi individuali o generali su cui si fonda la domanda, ma è ineludibile. Questa conclusione è coerente con lo specifico sistema di tutela previsto per il richiedente che provenga da un Paese sicuro: la sua posizione è tutelabile – dice la norma di base europea (art. 36 della direttiva 2013/32) e nazionale (art. 2-bis, comma 5, d.lgs. 25/2008) – «solo se» il richiedente invoca «gravi

¹⁴ In tal senso sembra potersi anche leggere la sentenza CGUE del 4 ottobre, dove si conclude che il giudice «deve sollevare, sulla base degli elementi del fascicolo e di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso pendente, un'inosservanza delle condizioni sostanziali di tale designazione, di cui all'allegato I di tale direttiva, anche se tale inosservanza non è espressamente dedotta a sostegno del ricorso» (§ 98). Il problema della generale (in)sicurezza del Paese di origine, anche se non dedotto in questi termini (di legittimità della designazione), deve emergere dagli elementi del fascicolo e del procedimento. Il che significa, nella efficace sintesi fornita dalla Cassazione, che occorre che il ricorrente «sostanzialmente contest[i] che il paese di origine sia sicuro per rilievi d'ordine generale» (§ 21.1, sent. 19 dicembre).

motivi per ritenere che quel paese non sia un paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova». La meritevolezza della pretesa *dipende* da quella allegazione. Se vi è allegazione, la presunzione di sicurezza viene meno e, con essa, “a cascata”, la presunzione di infondatezza della domanda, la procedura meno garantista e l’eventuale trattenimento in frontiera. Se, invece, l’allegazione manca, quelle presunzioni e modalità procedurali restano ferme: la domanda non può essere accolta – come avverrebbe anche nell’ambito della procedura di asilo ordinaria – perché la posizione del richiedente che la legge individua come meritevole di tutela, semplicemente, non c’è.

Emerge, così, il punto forse più debole della posizione assunta dal Tribunale di Roma (tanto nei decreti del 18 ottobre, quanto nelle ordinanze dell’11 novembre), nonché dalle altre sezioni specializzate intervenute sul tema. In tutti quei casi, il giudice ha ignorato le allegazioni del richiedente e, quindi, la necessità di un nesso tra la posizione individuale e la categoria di persone a rischio nel Paese di origine, sindacando la designazione “di *default*”. Riconoscere che l’onere di allegazione è necessario – principio solidissimo che attraversa tutta la giurisprudenza della Cassazione in tema di protezione internazionale – è, invece, la chiave di volta per una lettura «normalizzatrice» della questione dei Paesi terzi sicuri e per la sua riconduzione a una fisiologica dialettica tra livelli giurisdizionali e tra poteri dello Stato. Vediamo perché.

b) I poteri istruttori del giudice rispetto alla situazione generale del Paese di origine sicuro? Pieni e pienamente riconducibili all’art. 2-bis, comma 5

Nel giudizio sulla protezione, qual è il rapporto tra i poteri istruttori del giudice e la situazione generale del Paese di origine? Siccome quei poteri d’ufficio attengono non all’allegazione (onere esclusivo del richiedente), ma all’ambito probatorio, ne derivano due implicazioni.

Prima: se il richiedente non allega (almeno «sostanzialmente», come specifica la Cassazione) il motivo di insicurezza del Paese di origine sul quale si fonda la sua domanda, il giudice non può attivare i propri poteri officiosi integrativi, perché – altro principio affermato dalla Cassazione già in passato – «*lo stesso dovere di cooperazione istruttoria del giudice (...) presuppone comunque il previo assolvimento da parte del richiedente dell’onere di allegazione dei fatti costitutivi della sua esposizione a rischio, a seguito del quale opera il potere-dovere del giudice di accertare anche d’ufficio se, e in quali limiti, nel Paese di origine del richiedente si verificano fenomeni tali da giustificare la misura tutoria*» (Cass., n. 25311/2020).

Seconda: se c’è allegazione, siamo dentro lo schema dell’art. 36 della direttiva 2013/32 e dell’art. 2-bis, comma 5, del d.lgs. n. 25/2008. Per questo, nell’ordinanza del 30 dicembre si insiste sulla portata generale di quella norma di base, estesa a tutte le forme di allegazione e a tutte le fasi di giudizio, compresa la convalida del trattenimento in frontiera (§§ 17.1 e 18, ord. 30 dicembre).

Quand’è, dunque, che il giudice comune può rivolgere la sua attenzione alla situazione generale del Paese di origine? Quando lo richieda – siamo in sede di prova – la verifica della consistenza dei fatti e motivi allegati dal richiedente. Quando, cioè, il giudice debba accertare se le allegazioni trovino fondamento nella situazione generale del Paese di origine sicuro. Ciò accade, in particolare, nella seconda e nella terza fattispecie sopra evocate, cioè in giudizi nei quali i motivi dedotti a fondamento della domanda non sono meramente personali, ma si correlano a elementi generali, come la presenza di categorie di persone a rischio ovvero di situazioni di persecuzione endemica. È appunto in quei casi che il giudice “entra in contatto” con la situazione generale del Paese di origine.

Sotto questo profilo (dei poteri officiosi del giudice), non c'è alcuna differenza sostanziale tra la procedura di asilo ordinaria e quella speciale. Nella procedura ordinaria, il giudice verifica la fondatezza delle allegazioni attraverso le fonti qualificate e aggiornate sul Paese di origine (*Country of origin information* – COI). E lo stesso fa (deve fare) anche nella procedura accelerata, nella quale la designazione di sicurezza di quel Paese non può considerarsi ostativa, pena la creazione di un'area di immunità dalla giurisdizione a favore del Governo: ipotesi che la Cassazione ha escluso nella sentenza del 19 dicembre, dove confuta la tesi dell'«atto politico».

La identica estensione dei poteri istruttori officiosi del giudice nelle due tipologie di procedure è, del resto, un dato pacifico in giurisprudenza. Già prima della sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre, la Cassazione riconosceva che anche nella procedura accelerata il giudice mantiene «inalterato il suo diritto-dovere di acquisire con ogni mezzo tutti gli elementi utili a indagare sulla sussistenza dei presupposti della protezione internazionale, secondo le allegate condizioni personali del ricorrente e secondo la situazione generale del Paese di origine considerata rilevante quando egli decide sul ricorso», dal momento che «la richiamata doverosa potestà (sulla quale il sistema pacificamente converge) non può essere limitata, nelle possibilità di esplicazione, dal mero fatto che uno Stato sia stato incluso in un elenco di Paesi da considerare sicuri sulla base di informazioni (certo qualificate ma) vagliate unicamente nella sede governativa (o lato sensu amministrativa)» (Cass., n. 25311/2020).

Se il giudice nella procedura accelerata conserva intatti i suoi poteri istruttori officiosi, ne deriva che deve poter consultare autonomamente le COI aggiornate e le schede-paese del Ministero degli affari esteri, per verificare se siano rintracciabili, nel Paese di origine, problemi di sicurezza che confortino e rendano verosimili le allegazioni del richiedente.

Ove la verifica officiosa dia esito positivo, però, l'esito è semplicemente questo: la presunzione di sicurezza del Paese di origine deve ritenersi superata e il giudice deve accogliere la domanda. Per garantire la posizione dei richiedenti meritevoli, non serve altro: la base normativa fornita dall'art. 2-bis, comma 5, rende superfluo disapplicare la designazione.

c) A che serve il sindacato sulla designazione? Non a proteggere chi merita

Viene allora da chiedersi quale sia il “valore aggiunto”, in termini di tutela, del sindacato sulla designazione: perché il giudice della protezione dovrebbe avventurarsi in un controllo di legittimità di una valutazione di ordine generale riservata ad altri poteri dello Stato?

Abbiamo acclarato (sub *a* e *b*) che la norma di base (art. 2-bis, comma 5) consente già di tutelare i richiedenti che abbiano dedotto i fatti costitutivi della loro posizione in tutte e tre le principali fattispecie ipotizzabili. L'ampia formula dei «gravi motivi» consente, infatti, di e proteggere sia chi allegghi motivi personali (es. minacce), sia chi deduca motivi più generali, come l'appartenenza a categorie di persone a rischio o la provenienza da paesi interessati da conflitti o persecuzioni generalizzate. Tramite l'art. 2-bis, quei richiedenti “meritevoli” possono ottenere tutela sotto ogni profilo – tanto sul piano sostanziale (spettanza della protezione), quanto sul piano procedurale (procedura più garantista) – e in ogni fase del procedimento, inclusa la convalida del trattenimento.

Ma se i richiedenti “meritevoli” sono già pienamente tutelati dall'art. 2-bis, alla domanda non può che risponderci così: a beneficiare del sindacato sulla designazione sono soltanto i richiedenti “non

meritevoli”, ossia quanti non possano fornire allegazioni di sorta o possano dedurre soltanto motivi non pertinenti ai fini della protezione.

L’esito è paradossale: il sindacato di legittimità della designazione – svolto in sostituzione del sindacato prescritto dall’art. 2-*bis*, comma 5 – ha come unico effetto di protezione “aggiuntivo” quello di assegnare una procedura più garantista e meno coercitiva proprio ai richiedenti che, non avendo una posizione soggettiva, non possono dedurre i fatti costitutivi necessari per fondare la loro domanda di protezione. Cioè esattamente coloro per i quali la normativa europea (si legga l’art. 31(8)(a) della direttiva 2013/32) prescrive una procedura più rapida, con una istruttoria semplificata, non essendovi nulla da approfondire. Che senso ha, dunque, un sindacato sulla designazione che, intervenendo in assenza di allegazioni o a prescindere da esse, ha come unico effetto quello di prevedere una procedura più garantista proprio laddove non vi è una posizione da garantire?

Il paradosso ridonda sull’intero sistema di separazione dei poteri. In questo modo, infatti, è il giudice – non il legislatore – a stabilire quali richiedenti meritano tutela: nel caso in esame, non solo i richiedenti meritevoli per legge, ma tutti i richiedenti a prescindere dalle allegazioni e (quindi) dall’esistenza di una posizione giuridica, purché abbiano semplicemente presentato una domanda di protezione, anche se strumentale, abusiva o comunque priva dei requisiti. La sostituzione del giudice al legislatore nella scelta dei valori da proteggere porta inevitabilmente al tradimento della *ratio legis*. Sindacare la designazione significa applicare le norme sulla procedura accelerata in modo da vanificarne l’obiettivo primario, che – come ricorda più volte la Cassazione – è quello di distinguere in via preliminare tra richiedenti meritevoli e non, per negare ai secondi la possibilità di entrare e circolare nell’area Schengen.

Questa constatazione induce a concludere che – ferma restando la pienezza dei poteri istruttori del giudice in ordine alla situazione generale del Paese di origine anche nella procedura accelerata – riconoscere al giudice della protezione un potere di sindacare la designazione non ha senso né sul piano giuridico (perché le esigenze di tutela sono integralmente soddisfatte dall’art. 2-*bis*), né sul piano istituzionale (per l’interferenza indebita nelle scelte di valore e nella individuazione dei fini che competono al legislatore). Il giudice comune deve poter vagliare con i propri poteri istruttori, anche officiosi, la situazione generale del Paese sicuro, *ma al solo fine* di concorrere a provare l’esistenza della posizione soggettiva del richiedente (a partire dalle sue allegazioni). Al medesimo fine, quel giudice deve avere accesso alle schede-paese: non per vagliare la legittimità generale della designazione, ma la veridicità dei fatti allegati dal ricorrente.

d) Il sindacato sulla designazione può servire a tutelare il “diritto alla procedura”? No, perché non esistono garanzie procedurali tutelabili a prescindere dalla posizione sostanziale

Nella sentenza del 4 ottobre, la Corte di giustizia lega la possibilità di un sindacato sulla designazione al suo carattere decisivo ai fini della protezione (§ 95), seguita in questo dalla Cassazione nella pronuncia del 19 dicembre (§ 21.1). Tuttavia, l’analisi qui svolta porta a riconoscere che la designazione non può *mai* essere *decisiva* ai fini della spettanza della protezione.

La ragione è evidente. La designazione determina soltanto la scelta iniziale del tipo di procedura (accelerata), che il richiedente può superare allegando i seri motivi richiesti dall’art. 2-*bis*. La neutralizzazione della presunzione di sicurezza che deriva dalla designazione incide soltanto sul piano procedurale, interrompendo la procedura accelerata e l’eventuale trattenimento, ma non sul piano sostanziale, non garantendo al richiedente l’ottenimento della protezione. Perché? Perché la

protezione dipende in ogni caso dalla posizione soggettiva dedotta in giudizio dal ricorrente, a prescindere dal tipo di procedura di asilo. La riprova è intuitiva: chi non supporti con motivi pertinenti e seri la propria domanda non otterrà protezione neppure all'esito di una procedura di asilo ordinaria, più garantista.

Ciò chiarito, occorre affrontare l'argomento ricorrente, secondo cui il sindacato sulla designazione serve piuttosto a garantire il diritto dei richiedenti a una procedura più garantista. In effetti, se la designazione non è mai decisiva per la spettanza della protezione (che dipende dalle allegazioni), lo è invece sempre, *decisiva*, ai fini della procedura verso la quale il richiedente viene indirizzato. Ma significa, questo, che il "diritto alla procedura più garantista" può essere tutelato a prescindere dalle allegazioni, cioè dalla posizione sostanziale?

Se fosse così, la procedura ordinaria spetterebbe di diritto a tutti i richiedenti, anche quelli abusivi. Eppure, questa tesi sembra in qualche modo legittimata dalla sentenza del 4 ottobre, laddove la Corte di giustizia afferma che «l'esame completo ed *ex nunc* incombente al giudice (...) può riguardare gli aspetti procedurali di una domanda di protezione internazionale» (§ 90), e che la designazione del Paese sicuro «rientra in tali aspetti procedurali (...) in quanto (...) è atta a comportare ripercussioni sulla procedura di esame vertente su domande del genere» (§ 91).

La genesi di questa tesi risale, come noto, a una pronuncia del Tribunale di Firenze del 20 settembre 2023¹⁵. In quella occasione, il giudice ordinario si è per la prima volta attribuito il potere di sindacare la designazione, sulla base del seguente sillogismo:

- A) (premessa maggiore) se la designazione «ha una pluralità di conseguenze sulla procedura applicata alle domande di protezione» e
- B) (premessa minore) se quella procedura «introduce una deroga ad alcuni diritti procedurali che la direttiva 2013/32/UE (...) garantisce – in modo chiaro e specifico – al richiedente asilo», allora
- C) (conclusione) «deve ritenersi sussistente un potere/dovere di controllo dell'autorità giurisdizionale ordinaria».

Al di là del salto logico tra il punto B e il punto C, il passaggio chiave è la premessa minore (B), che fa riferimento al carattere derogatorio della procedura speciale per la compressione dei diritti procedurali che ne deriva. Basta quel riferimento a legittimare la "fuga" del giudice dall'oggetto proprio del giudizio (l'accertamento della posizione soggettiva del richiedente) e a giustificare un sindacato oggettivo sulla legittimità della designazione? Evidentemente no. Il Tribunale di Firenze riconosce che «è lo stesso legislatore europeo – nell'ottica di evitare l'abuso del diritto alla protezione internazionale – a consentire ai paesi membri di creare una lista di paesi sicuri cui legare una procedura parzialmente diversa».

La procedura speciale, che comprime diritti, è una precisa scelta legislativa europea. Quindi, se si ritiene che quella compressione leda i diritti fondamentali – che, nelle parole del Tribunale di Firenze, «trovano esplicito riconoscimento nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nell'art 13 della CEDU, nonché agli artt. 24 e 113 Cost.» – non dovrebbero essere la Corte costituzionale o la Corte di giustizia a occuparsene e risolvere la questione "a monte", lasciando che

¹⁵ Tribunale di Firenze, decreto del 20 settembre 2023 (r.g. 9787/2023).

“a valle” il giudice comune continui a concentrarsi sulla posizione soggettiva del richiedente, oggetto precipuo del suo giudizio?

Se, dunque, la compressione dei diritti di difesa nella procedura accelerata è una precisa scelta del legislatore europeo e nazionale, legittima fino a prova contraria, perché da essa dovrebbe derivarne l'obbligo per il giudice ordinario di verificare sempre se la designazione è corretta, prim'ancora delle (e, anzi, a prescindere dalle) allegazioni del richiedente? Questa interpretazione non è accettabile. Altrimenti, tutti giudici comuni, di fonte a una qualsiasi norma che restringa diritti, dovrebbero sindacarne la legittimità prima di applicarle: un approccio che paralizzerebbe l'attività amministrativa e giudiziaria di qualsiasi ordinamento.

È la stessa norma cardine europea, del resto, che preclude quell'indagine in via prioritaria, stabilendo – in modo risultato chiaro finora ai giudici di tutti gli Stati membri, salvo il nostro¹⁶ – quanto segue (si riporta la previsione dell'art. 36(1) della direttiva 2013/32 quasi per intero):

«Un paese terzo designato paese di origine sicuro a norma della presente direttiva può essere considerato paese di origine sicuro per un determinato richiedente, *previo esame individuale della domanda*, solo se:

a) questi ha la cittadinanza di quel paese; ovvero

b) è un apolide che (...),

e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel paese non sia un paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso (...)».

Che cosa vuol dire «previo esame individuale della domanda»? Che le allegazioni vanno esaminate *prima di ogni altra cosa*. Questa previsione non può essere ignorata con l'argomento che sono in gioco i diritti procedurali dei richiedenti asilo e che altrimenti si impedisce al giudice di sindacare le scelte (potenzialmente arbitrarie) dei governi. Con i suoi poteri istruttori, azionabili d'ufficio in sede probatoria (*supra*, sub *b*), il giudice è sempre in grado di assicurare una tutela piena, procedurale e sostanziale, evitando che la designazione, ove arbitraria, ricada sulla posizione del richiedente. Sono i suoi diritti, non l'astratta legalità, l'oggetto del giudizio.

Non solo questa impostazione disattende l'art. 36 appena richiamato, ma le sue stesse premesse teoriche sono fallaci, dandosi per scontato ciò che scontato non è, ossia che possa configurarsi e tutelarsi un autonomo “diritto alla procedura”.

A dispetto del tentativo di scindere la pretesa al bene finale (la protezione) da quella al bene strumentale (la procedura più garantista), la posizione che rileva nell'ambito della procedura accelerata (anche di frontiera) è la stessa, tanto che la normativa lega strettamente i due piani: ha diritto a una procedura più garantista soltanto chi invoca «gravi motivi» e, quindi, con un accertamento più completo in procedura ordinaria, potrebbe avere diritto al bene finale. Chi invece non adduca quei «gravi motivi» non ha – secondo l'art. 36 – alcuna pretesa tutelabile, né di tipo finale (protezione), né di tipo strumentale (procedurale).

Questo principio generale di non autosufficienza delle garanzie procedurali è, come noto, racchiuso nell'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, che chiarisce: le garanzie procedurali servono se vi è una posizione soggettiva; se non vi è, quelle garanzie sono

¹⁶ Si veda quanto specificato *infra*, in nota 18.

come un “guscio vuoto”, la cui inosservanza non inficia la validità della decisione. E il medesimo principio emerge dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁷.

Si può concludere, sul punto, asserendo che la designazione non è mai decisiva per la spettanza del bene finale e che ad essa non corrisponde neppure un “diritto alla procedura” autonomamente tutelabile. Quindi, attivando un sindacato sulla designazione, il giudice non tutela i diritti: per farlo, è necessario verificare le allegazioni, anche alla luce della situazione generale del Paese di origine, e trarne le implicazioni nel caso concreto. Censurare, invece, la designazione in via generale e, su quella base, rendere giustizia nel caso concreto ma a prescindere da esso è una contraddizione che porta a tutelare interessi diversi da quelli selezionati dalle norme, che impedisce all’amministrazione di prevenire l’ingresso e la circolazione in Schengen dei non meritevoli e che altera il rapporto tra giudice comune, legislatore e giudice costituzionale¹⁸.

e) Quel che resta della sindacabilità della designazione (non giustifica la disapplicazione)

Torniamo alla domanda rimasta sin qui senza risposta: perché la Cassazione riconosce al giudice ordinario, sia pure «in ipotesi limite», il potere di sindacare la designazione, se quel sindacato non serve a proteggere diritti?

La risposta è che quelle «ipotesi limite» riguardano casi di esercizio manifestamente arbitrario del potere di designazione. Non è ammissibile che considerazioni politiche relative alla sicurezza e alla cura delle relazioni internazionali arrivino a determinare la designazione come sicuro di un Paese di origine, quando lì manchino le più elementari condizioni di rispetto dei diritti fondamentali. Perciò, di fronte a un potere governativo o legislativo che così palesemente esonda, travolgendo gli argini posti dalle norme europee, il contropotere giudiziario è, a sua volta, legittimato a interferire. L’obiettivo non è tutelare diritti ma attivare un meccanismo istituzionale di correzione di una scelta abnorme che ha un impatto su larga scala.

Questo meccanismo, tuttavia, può essere attivato dal giudice ordinario soltanto nell’ambito del giudizio concreto sulla posizione del richiedente. Il primo passo è sempre verificarne le allegazioni, perché senza allegazioni non c’è pretesa e neppure sindacabilità. A fronte di allegazioni serie, il giudice ricorre ai suoi poteri istruttori per accertare che i fatti invocati siano compatibili con la situazione generale del Paese di origine. Qualora, nel condurre tale

¹⁷ Come rileva G. MANNUCCI, *Il regime dei vizi formali-sostanziali alla prova del diritto europeo*, in *Diritto amministrativo*, 2017, n. 2, p. 259 ss., pur mancando nel diritto europeo una norma analoga all’art. 21-*octies*, comma 2 – che esclude l’annullabilità dei provvedimenti adottati all’esito di procedimenti viziati quando la decisione non avrebbe potuto essere diversa da quella in concreto adottata – la Corte di giustizia applica da tempo, nel giudizio di annullamento, il criterio della influenza causale dei vizi formali.

¹⁸ Ciò contribuisce a spiegare perché, in tanti anni di applicazione della direttiva 2013/32, il problema del sindacato sulla designazione dei Paesi di origine sicura non si sia posto mai negli Stati membri che applicano le procedure accelerate. A quanto consta, l’unica apparente eccezione – prima della *nouvelle vague* italiana – era ed è la Francia: eccezione apparente perché il sindacato sulla designazione dei Paesi di origine sicura *non viene attivato nell’ambito di un giudizio individuale sulla protezione*, bensì in un *giudizio speciale*, che ha ad oggetto (non la posizione di un richiedente, bensì) specificamente la legittimità dell’atto amministrativo generale contenente l’elenco dei Paesi sicuri, che le associazioni possono contestare soltanto davanti al Conseil d’État. Si veda, a riguardo, l’analisi di [CASSOLA](#) in questo blog.

accertamento, sorga un dubbio di arbitrarietà della designazione, il giudice può e deve verificare se esista un «manifesto discostamento» dai criteri normativi (informazioni aggiornate, tratte dalle fonti qualificate, vagliate in riferimenti ai criteri sostanziali dell'allegato I) che regolano l'esercizio di quel potere. Solo in quel caso, il giudice può spingersi in un territorio – quello della legittimità della designazione – che eccede le esigenze di garanzia nel caso concreto. Questa “escursione” è ammessa al solo fine di correggere l'erroneo instradamento, su larga scala, dei richiedenti di un certo Paese verso la procedura accelerata.

Da ciò deriva un'ultima implicazione. Se il giudice comune è chiamato a esercitare quel sindacato “oggettivo” per innescare una correzione di sistema, la correzione non può risolversi in una mera disapplicazione. Non è in dubbio – si badi – la spettanza in astratto del potere di disapplicare la norma interna contraria al diritto UE. È, però, fortemente dubbia la sua utilità in concreto. Se si tratta di correggere un errore di portata sistemica, non basta un rimedio che esaurisca i suoi effetti nel singolo caso. Occorre un rimedio demolitorio, con effetti di annullamento *erga omnes*.

Quel rimedio, nel quadro normativo successivo al d.l. n. 145/2024, consiste nel proporre una questione di legittimità costituzionale. Ove, nel verificare la consistenza delle allegazioni alla luce della situazione generale del Paese, sorga quel dubbio di arbitrarietà della designazione, il giudice della protezione deve sollecitare l'intervento correttivo della Corte costituzionale. Sarà poi lo stesso giudice delle leggi a validare o smentire i dubbi circa il «manifesto discostamento» della designazione dalla Costituzione e dai vincoli europei ivi richiamati¹⁹. Il passaggio dal giudizio sul caso concreto al giudizio sulla legittimità della designazione implica, nel nuovo regime, che la questione passi dal giudice comune al giudice costituzionale. Quando quest'ultimo avrà deciso, il giudice comune potrà definire il giudizio *a quo*. Soltanto così si possono proteggere i diritti fondamentali dei migranti senza alterare l'equilibrio tra giurisdizioni e tra poteri dello Stato.

¹⁹ Ove invece si insista nel ritenere che il giudice possa, per tutelare i richiedenti, utilmente disapplicare le norme interne contrarie al diritto UE, ciò dovrebbe avvenire alle condizioni previste dalla giurisprudenza *Ciltif*, tanto nota quanto “manipolata”. Nella misura in cui il diritto UE attribuisce al giudice «soggetto soltanto alla legge» il potere, eccezionalmente, di non applicarla, in deroga alla separazione dei poteri, quelle condizioni dovrebbero essere interpretate restrittivamente. Una interpretazione che rispetti quei canoni dovrebbe condurre a riconoscere che le condizioni per disapplicare – elegantemente riassunte nei concetti di *acte clair* e *acte éclairé* (§ 11, ord. 30 dicembre) – non ricorrevano e, al momento in cui si scrive, non ricorrono nella fattispecie. Non l'*acte clair*, che richiede che «l'interpretazione del diritto dell'Unione si imponga con evidenza tale da non dare adito a ragionevoli dubbi»: la Cassazione ha evidenziato che gli artt. 36 e 37 della direttiva imporrebbero, semmai, una lettura opposta a quella sostenuta dal Tribunale di Roma. E neppure l'*acte éclairé*, che ricorre «quando la questione sia materialmente identica ad altra già decisa o vi sia una giurisprudenza consolidata della Corte sul punto»: l'unica pronuncia europea sul punto, quella del 4 ottobre, non era giurisprudenza «consolidata», né relativa a questione «materialmente identica», occupandosi di eccezioni territoriali e non di eccezioni personali, che – come la Cassazione ha altresì chiarito – hanno altra natura e altra disciplina. Ciò nondimeno, il Tribunale di Roma e altre sezioni specializzate hanno disinvoltamente equiparato le eccezioni personali a quelle territoriali, dopo averle ritenute, d'ufficio, rilevanti. E altre sezioni specializzate – come si dirà più avanti – hanno cominciato a disapplicare l'elenco legislativo.

f) In sintesi (come e perché la “fuga” del giudice dall’oggetto del suo giudizio dovrebbe finire)

La rilettura delle pronunce della Cassazione, compiuta attraverso la lente dei principi generali, conduce alle seguenti conclusioni, utili a riportare il giudice ordinario nell’alveo del giudizio sulla protezione che gli compete.

Primo. Il giudice ordinario deve sempre, come prima cosa («*previo esame individuale della domanda*»: art. 36 della direttiva), esaminare le allegazioni del richiedente, perché l’invocazione dei «gravi motivi» è l’elemento costitutivo della posizione soggettiva: senza l’allegazione, non vi è una posizione tutelabile in giudizio, neppure – come ha chiarito la Cassazione – in sede di convalida²⁰.

Secondo. Anche nell’ambito della procedura accelerata, il giudice conserva intatti i suoi poteri istruttori officiosi. Deve perciò poter vagliare la situazione generale del Paese di origine, anche quando questo sia designato come sicuro, *ma non* per sindacare la legittimità della designazione, bensì *solo per* verificare se la posizione dedotta dal richiedente sia compatibile con quella situazione.

Terzo. Il sindacato sulla designazione non serve mai a tutelare il richiedente meritevole, sia perché la sua posizione è integralmente garantita dall’art. 2-bis, comma 5, sia perché *la designazione non è mai decisiva ai fini della protezione*. Tutelando i richiedenti a prescindere dalle allegazioni, i giudici finiscono per garantire posizioni inesistenti, perché non individuate dalla normativa europea e nazionale come meritevoli. Non spetta al giudice selezionare gli interessi meritevoli di tutela.

Quarto. Neppure si può sostenere che, sindacando la designazione, il giudice tuteli un autonomo “diritto alla procedura” dei richiedenti (senza aggettivi). Le garanzie procedurali sono pretese strumentali distinte (concettualmente) ma dipendenti (giuridicamente) dalla pretesa sostanziale dedotta in giudizio (nel nostro caso, la pretesa alla protezione). Se manca l’allegazione dei gravi motivi, la pretesa non è tutelabile né sul piano sostanziale, né su quello procedurale.

Quinto. Il sindacato sulla designazione – che la Cassazione circoscrive a «ipotesi limite» – è un rimedio «di chiusura» che non serve a tutelare diritti ma ad attivare un meccanismo istituzionale di correzione che ha un impatto sulla procedura di asilo di interi gruppi nazionali di migranti. Per risolvere il problema sistemico, la disapplicazione della designazione manifestamente arbitraria per contrasto col diritto UE è uno strumento inadeguato. L’appropriato rimedio con efficacia *erga omnes*, nel quadro normativo vigente, è offerto dalle pronunce di annullamento della Corte costituzionale, che il giudice della protezione può e deve sollecitare.

5. Missione compiuta?

Chiamata a pronunciarsi sulla questione dei Paesi di origine sicuri, che da mesi alimenta l’aspro conflitto istituzionale, la Cassazione avrebbe potuto lasciare la “patata bollente” alla Corte di giustizia, che sul tema si pronuncerà a breve. Invece, forse per assicurarsi che giungesse a Lussemburgo anche una lettura diversa da quella proposta nelle ordinanze di rimessione dei nostri

²⁰ Se manca l’allegazione, il giudice non ha accesso alla situazione soggettiva: non può cioè conoscere della sua esistenza o inesistenza e, quindi, non può che rigettare la domanda (ringrazio dell’osservazione Federico Orso, le cui competenze in ambito processuale sono molto superiori alle mie).

Tribunali rimettenti e, forse, anche per evitare di ritrovarsi di nuovo ai margini del dialogo nazionale ed europeo tra le Corti, come era già accaduto sulla questione della garanzia finanziaria²¹, la Suprema Corte ha accantonato le riserve e operato in due tempi.

Prima, con la pronuncia del 19 dicembre, ha tentato di tenere insieme il principio di sindacabilità della designazione affermato dalla Corte di giustizia con il riconoscimento della centralità della norma di base che prevede il superamento della presunzione di sicurezza (art. 2-*bis*, comma 5). Soprattutto, ha chiarito che è possibile tutelare pienamente i diritti dei migranti senza interferire con le scelte politiche generali in materia di gestione dei flussi; e che, quando è davvero indispensabile, quell'interferenza deve avvenire nel rispetto delle prerogative degli altri poteri.

Poi, il 30 dicembre, con una coraggiosa pronuncia «interlocutoria», è entrata nel campo di decisione della Corte di giustizia e dato la propria lettura delle norme (anzitutto europee) sulla procedura accelerata di frontiera. Una lettura scevra da cautele compromissorie, offerta alla valutazione dei giudici europei come contributo «al dialogo tra giurisdizioni», secondo una interpretazione non formale del principio di «leale cooperazione». Il risultato è una lezione esemplare, che serve a ricordare ai giudici che il loro compito è operare un genuino tentativo di sintesi, il più possibile organico, tra principi e regole, nel rispetto dei ruoli dei diversi poteri e delle diverse giurisdizioni. È questa la strada per rivitalizzare il Diritto (con la “D” maiuscola) e restituirgli quella capacità di composizione dei conflitti ormai smarrita nella materia, sempre più politicizzata, dell'immigrazione.

La parola passa ora alla Corte di giustizia, che, nel pronunciarsi sul tema, dovrà valutare se insistere con l'interpretazione «per sineddoche» criticata dalla Cassazione, estendendola alle eccezioni personali, o se provare a confinare quell'approccio alle eccezioni territoriali. La percezione del rischio di destabilizzare il complessivo funzionamento delle procedure accelerate è diffusa e di questo certamente la Corte di giustizia è avvertita²².

Nell'attesa, l'azione nomofilattica della Cassazione dovrebbe bastare a riallineare la prassi delle sezioni specializzate attorno a un aspetto preliminare ma – come si è visto (§ 4) – decisivo: quello della necessaria verifica dell'allegazioni. Se «l'assolvimento, da parte del richiedente, dell'onere di allegazione» è sempre «necessario» – come afferma il costante orientamento della Cassazione e ribadiscono entrambe le pronunce di dicembre – allora quella verifica va fatta *sempre, prima e a prescindere* dall'attivazione di un eventuale sindacato sulla designazione.

I segnali, però, non sono incoraggianti. I primi provvedimenti successivi alle pronunce di fine 2024 dimostrano, per un verso, la riluttanza di alcune sezioni specializzate a trarne le implicazioni necessarie²³; per l'altro, l'intenzione di continuare a colpire la procedura di frontiera in più punti.

²¹ Per una ricostruzione di quella vicenda, si veda [qui](#).

²² Come traspare dal recente rinvio operato dal Tribunale amministrativo regionale di Berlino ([ordinanza del 29 novembre 2024](#), cui la Corte di giustizia ha assegnato il numero di causa C-839/24), ove si chiede ai giudici europei: «per determinare se uno Stato sia un paese di origine sicuro, è necessario che esista sicurezza a livello nazionale *per tutti* i gruppi di popolazione o categorie di persone?» Detto altrimenti, la designazione si fonda su un giudizio di (irrealistica) *assolutezza* o (più ragionevolmente) su un giudizio di *prevalenza* delle condizioni generali di sicurezza del Paese di origine, compatibile con l'insicurezza di *alcuni* gruppi?

²³ Paradigmatico è il [decreto del Tribunale di Catania del 4 gennaio 2025 \(r.g. 60/2025\)](#), di non convalida del trattenimento in frontiera di un richiedente egiziano. Ignorando le allegazioni, nonché il richiamo della Cassazione alla necessità di circoscrivere il sindacato sulla designazione a «ipotesi limite», il giudice catanese ha continuato a svolgere un sindacato di tipo sostitutivo (limitandosi a elencare fattori di insicurezza desunti

Dopo la garanzia finanziaria (presa di mira ripetutamente nell'autunno 2023 ma ormai messa in sicurezza²⁴) e la designazione dei Paesi terzi sicuri (ora protetta dallo scudo approntato dalla Cassazione, in attesa della pronuncia europea), sembra infatti delinearsi un nuovo bersaglio: il c.d. automatismo del trattenimento in frontiera²⁵.

Al di là del dubbio rigore logico-giuridico che li sostiene, siffatti tentativi restituiscono l'immagine di un giudice comune che non sembra saper resistere alla tentazione di rendere giustizia oltre il caso concreto (decidendo a prescindere dalle allegazioni, *id est* dalla posizione giuridica) e di impiegare lo strumento della disapplicazione per sindacare da solo la legittimità delle leggi (come conferma la riluttanza a coinvolgere la Corte costituzionale su questioni dall'evidente "tono costituzionale")²⁶. Il tratto comune è la duplice "fuga" dall'oggetto del giudizio e dal giudizio di costituzionalità.

Riusciranno, in un contesto così complicato, i giudici "erculei" di cui si diceva in premessa – presenti non solo in Cassazione ma certamente anche presso numerose sezioni specializzate – a limitare queste "fughe" e a dissipare l'impressione complessiva di un "*whatever it takes*" giudiziario contro la procedura di frontiera e il "progetto Albania"? Riuscirà, la Corte di giustizia, a fornire loro una sponda, elaborando un orientamento più solido, che metta in primo piano la *ratio legis* e scongiuri il rischio di nuove manipolazioni interpretative? Speriamo che il nuovo anno porti loro fortuna!

Per citare questo contributo: M. SAVINO, *Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto! Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri e quali implicazioni trarne*, ADiM Blog, Editoriale, Dicembre 2024.

da varie fonti, la cui somma darebbe il risultato dell'insicurezza generale, senza preoccuparsi di verificare la pertinenza di quei fattori rispetto al caso concreto, né di indicare i criteri normativi che quella designazione violerebbe in modo manifesto). Su questa base, il giudice ha proceduto alla disapplicazione dell'elenco legislativo *in parte qua* (la sostanza è questa, anche se nella decisione timidamente si parla di superamento della «presunzione relativa di sicurezza», che presuppone invece un'indagine sulle allegazioni *ex art. 2-bis*). E ha disapplicato in nome di un diritto UE asseritamente contrario, ma confusamente identificato con la sentenza del 4 ottobre 2024 (in relazione agli avverbi «generalmente e costantemente», che, come si è visto, la Cassazione ha ridimensionato) e con altre pronunce europee non pertinenti (sul primato del diritto UE).

²⁴ Dalla nuova disciplina del [decreto interministeriale del 10 maggio 2024](#).

²⁵ Si allude al [decreto del Tribunale di Palermo del 2 gennaio 2025 \(r.g. n. 21/2025\)](#), che – sulla scorta di un suo precedente estivo (decreto del 27 agosto 2024, r.g. 10239/2024) – ha negato la convalida di un trattenimento in frontiera, perché viziato da una applicazione "automatica" della relativa disciplina. Stando a tale decisione, le due misure alternative previste dalla procedura di frontiera (la consegna del passaporto e la costituzione della garanzia finanziaria) non sarebbero tali, bensì cause generali «di esclusione» ovvero «di revoca o di cessazione» del trattenimento. Ne deriverebbe un automatismo detentivo incompatibile con il «può» dell'art. 6-bis del d.lgs. n. 142/2015, verbo ausiliare che imporrebbe al questore di motivare in modo più ampio la necessità del trattenimento, spiegando il mancato ricorso a ulteriori misure alternative. Quali? Rifacendosi (in base a una carambola di rinvii normativi) alla disciplina dell'espulsione, il giudice suggerisce di sperimentare (anzi, ritiene doveroso farlo) le misure alternative dell'obbligo di dimora o dell'obbligo di presentazione presso un ufficio di polizia. Misure, che, evidentemente, non bastano a prevenire l'ingresso in Schengen e i movimenti secondari dei richiedenti non meritevoli.

²⁶ Il riferimento è al criterio indicato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 181/2024 (spec. § 6).