
ADiM BLOG
Marzo 2025
ANALISI & OPINIONI

Quale spazio per un sindacato del giudice costituzionale sui “paesi sicuri”?

Edoardo Caterina

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

Parole Chiave

Paesi sicuri – Direttiva 2013/32/UE – Diritto di asilo – Corte costituzionale – discrezionalità del legislatore.

Abstract

Il contributo si interroga su come si potrebbe configurare lo scrutinio del giudice costituzionale sulla lista, ora legificata, dei paesi sicuri. Si parte da un apprezzamento dell’argomentazione della sentenza della Cassazione del 19 dicembre 2024, in cui il tema della discrezionalità del legislatore nella designazione dei paesi sicuri è affrontato alla luce dei principi costituzionali e dei diritti fondamentali. Si propone quindi una critica della “ragionevolezza” di un simile intervento legislativo che faccia leva non tanto e non solo su criteri sostanziali, quanto su criteri procedurali e sulla giustificabilità pubblica delle scelte prese sulla base dell’istruttoria eseguita. Si riflette infine sull’adeguatezza dello strumento della decretazione d’urgenza per l’aggiornamento periodico della lista.

The contribution examines the judicial review of the list of safe countries, now provided for by law. It

starts with an appreciation of the reasoning behind the Supreme Court's ruling of 19 December 2024, in which the issue of the legislator's margin of appreciation in the classification of safe countries is addressed in the light of constitutional principles and fundamental rights. A critique is therefore proposed of the "reasonableness" of such a legislative intervention that relies not so much and not only on substantial criteria, but on procedural criteria and on the public justifiability of choices. Finally, the adequacy of the instrument of emergency decree for the periodic updating of the list is discussed.

1. Il "tono costituzionale" della sentenza della Cassazione del 19 dicembre 2024

La [sentenza della Corte di cassazione \(prima sezione civile\) del 19 dicembre 2024, n. 33398](#), rappresenta un importante momento di riflessione sui limiti della discrezionalità del decisore politico in una materia, quella del diritto di asilo, dove forti esigenze di tutela costituzionale si contrappongono a logiche di efficienza procedurale-amministrativa. Da un lato i diritti fondamentali costituzionalmente garantiti e i criteri della Direttiva 2013/32/UE, dall'altro gli interessi pubblici in gioco nella complessa gestione dei flussi migratori. Il conflitto viene in sostanza risolto dalla Cassazione individuando un aspetto politico "a monte", sottratto al controllo giurisdizionale, concernente *a)* l'attribuzione al Ministero del potere di stilare una lista di paesi di origine sicuri e *b)* la scelta se inserirvi o meno un determinato paese, sulla base dei requisiti previsti dal legislatore (§ 13). Vi sono poi ulteriori profili dischiusi allo scrutinio dei giudici: «Quando si tratta – così sempre la Cassazione – di verificare la sussistenza in concreto dei criteri, normativamente predefiniti, che consentono di qualificare un paese come sicuro, la presenza di un aspetto politico non può giustificare il ritrarsi del controllo giurisdizionale».

La sentenza è già stata ampiamente discussa e commentata, anche su questo blog. Quello che vorrei qui porre in rilievo e apprezzare è che in questa pronuncia la Cassazione, invece di schermarsi esclusivamente dietro il facile (benché necessario) riferimento al diritto europeo e alla giurisprudenza della Corte di giustizia, prende di petto anche i principi costituzionali che vengono in rilievo in questo frangente. La ricca trama argomentativa della decisione assume così una valenza paradigmatica che va oltre l'ambito materiale della protezione internazionale e invita il lettore a interrogarsi in termini generali sul delicato bilanciamento tra scelte politiche maturate nel circuito democratico ed effettività della tutela dei diritti fondamentali. I principi affermati dalla Cassazione assumono quindi un particolare significato nella prospettiva di un futuro intervento della Corte costituzionale.

L'ampio respiro del ragionamento dei giudici di legittimità può essere colto fin dall'apertura delle motivazioni, dove giustamente si richiama «il disegno personalista» della Costituzione «che lega la dignità alla solidarietà e all'accoglienza». Di seguito si parla del «volto umano della Repubblica verso i drammi delle persone più fragili e vulnerabili». Un bel passaggio, questo, in cui riecheggia l'ammonimento fatto da Saragat nel suo discorso di insediamento da Presidente dell'Assemblea Costituente tenuto il 26 giugno 1946: «Fate che il volto di questa Repubblica sia un volto umano». L'umanità e l'approccio personalista dovrebbero appunto

vietare che sui diritti fondamentali, siano essi dei migranti o meno, si decida secondo automatismi, formule standard, elenchi preconfezionati. Viene invece in primario rilievo la considerazione *concreta* della persona umana, della sua storia, delle sue esigenze e, in ultima analisi, della sua dignità che, come si legge al § 16 della pronuncia, non può essere sacrificata «sull’altare di interessi pubblici diversi».

2. Il delicato equilibrio tra discrezionalità politica e sindacato del giudice

Ciò posto, la questione oggetto della sentenza del 19 dicembre era una questione attinente alla legittimità in astratto della designazione di un paese terzo come paese sicuro, e prescindeva da possibili eccezioni personali. In tale ambito, al timore di una vanificazione del diritto d’asilo si può contrapporre la preoccupazione per una giurisprudenza di merito “disapplicativa” del diritto interno non omogenea e oscillante (si legga a tal proposito [l’editoriale di Mario Savino](#)). È difatti innegabile il *trade-off* tra tutela giurisdizionale effettiva, garantita al massimo dalla disapplicazione del diritto interno in contrasto con il diritto europeo, e la certezza del diritto, garantita al meglio da atti con effetti *erga omnes*, come ad es. una sentenza della Corte costituzionale (su cui si legga più avanti). In questo quadro l’intervento del legislatore da un lato si colloca nella prospettiva di creare una maggiore certezza del diritto, dall’altro risulta debole di fronte al fatto che i giudici possono disapplicare anche disposizioni di legge di fronte al contrasto con il diritto UE. Eppure, il legislatore ha indubbiamente un margine di discrezionalità e i giudici di questo devono tener conto, al di là di ogni altra valutazione. La stessa Cassazione afferma chiaramente che la formazione della lista dei paesi sicuri è anche il frutto di un potere discrezionale e che il giudice non può sostituirsi in tutto e per tutto al Ministero.

La ricerca di soluzioni che garantiscano il più possibile la certezza del diritto non può ad ogni modo spingersi al punto tale da compromettere lo stesso obbligo del decisore politico di agire rispettando i principi di ragionevolezza e proporzionalità. Ciò è tanto più vero con riferimento a quello che può essere in parte visto alla stregua di un automatismo dal volto “poco umano”, date le numerose conseguenze, puntualmente messe in luce dalla Cassazione (§ 7) associate all’inclusione di un paese di provenienza nella lista dei paesi sicuri. Certo, le conseguenze sono di natura procedurale e non si ha un automatismo nel senso che si preclude l’asilo a chi provenga da un determinato paese; l’automatismo tuttavia c’è, in quanto chi proviene da un determinato paese godrà automaticamente di minori garanzie procedurali (onere di allegazione aggravato per il richiedente e minori oneri motivazionali per l’amministrazione, minori *chances* di ottenere la sospensione dell’efficacia del provvedimento impugnato in caso di ricorso). A ciò si aggiunga che, in un quadro di ordinamento multilivello, l’intervento del legislatore avrà valore in quanto munito di una autorevolezza argomentativa e in grado di persuadere i giudici a non disapplicare.

Come tenere insieme allora indicazioni del diritto europeo, certezza del diritto, prerogative

del legislatore, rispetto dei diritti fondamentali dei migranti ed effettività della tutela giurisdizionale? Quale il punto di caduta in un eventuale sindacato del giudice costituzionale?

3. Un piccolo excursus tedesco

In Germania – dove il concetto di “paese sicuro” è costituzionalizzato dal 1993 all’art. 16a LF – già dal 1996 il Tribunale costituzionale federale ha riconosciuto al legislatore un certo margine di apprezzamento nella designazione degli Stati terzi sicuri, soprattutto con riferimento alle fonti informative da cui ottenere gli elementi di fatto utili per la decisione (ora tuttavia su questo profilo il legislatore è vincolato dall’art. 37 della Direttiva), ma ha posto a suo carico l’onere di motivare e giustificare tale scelta: «Per designare uno Stato come Paese di origine sicuro, il legislatore deve formulare un giudizio complessivo, fondato su plurimi elementi circostanziati, sulla base del quadro normativo, della prassi applicativa e della situazione politica generale, sulle condizioni del rispettivo Stato le quali siano significative con riferimento alla persecuzione politica» ([BVerfGE 94, 115](#), *Leitsatz* 3). In tale contesto il Tribunale costituzionale si limita a effettuare uno scrutinio sulla “giustificabilità” (*Vertretbarkeit*) delle decisioni prese dal legislatore (cfr. anche [BVerfGE 94, 49](#)). Difatti in Germania la scelta sulla designazione di un paese come sicuro è argomentata e giustificata pubblicamente dal governo federale (si legga ad es. il [rapporto del 2024](#)) e i giudici non hanno finora mai disapplicato questa disciplina di legge né si sono segnalati interventi di rilievo del Tribunale costituzionale federale dopo il 1996.

Tuttavia, la sentenza della [Corte di giustizia del 4 ottobre scorso](#) potrebbe spiegare effetti dirompenti anche nell’ordinamento tedesco, dal momento che nella lista dei paesi sicuri allegata all’*Asylgesetz* compaiono due paesi, la Moldavia e la Georgia, in cui parti del territorio non sono veramente classificabili come “sicure”. Nonostante nella sentenza del 1996 il Tribunale federale avesse già chiarito che, «affinché uno Stato possa essere designato come Paese di origine sicuro, deve sussistere la certezza che non vi siano persecuzioni politiche a su tutto il territorio e per tutti i gruppi di persone e di popolazione» (*Leitsatz* 2, lett. a), finora la designazione di questi paesi non era stata contestata dai giudici di merito. Risale a poche settimane fa una [decisione del Tribunale amministrativo di Berlino](#) con cui è stato accolto un ricorso d’urgenza sul presupposto che la designazione della Georgia come paese sicuro sarebbe sospettabile di contrasto sia con la Legge fondamentale che con l’ordinamento europeo. In attesa di una pronuncia in sede non cautelare, gli sviluppi tedeschi rimangono attentamente da monitorare e non è da escludere che il Tribunale costituzionale, dopo quasi 30 anni di silenzio, torni a pronunciarsi in materia di paesi di origine sicuri.

4. Osservazioni sul ruolo della ragionevolezza procedurale

Tornando all'Italia, la nostra Cassazione pare essere andata oltre l'estensione del sindacato affermata in Germania dal Tribunale costituzionale quando afferma, al § 13, che «L'inserimento di un paese di origine tra quelli sicuri è guidato da requisiti e da criteri dettati dal legislatore europeo e recepiti dalla normativa nazionale. Tali elementi devono essere considerati sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo e da altre fonti qualificate (Stati membri dell'Unione europea, EASO, UNHCR, Consiglio d'Europa, altre organizzazioni internazionali competenti). L'esistenza di una dettagliata disciplina (procedurale e sostanziale) applicabile al relativo potere amministrativo implica che il rispetto di tali requisiti e criteri è suscettibile di verifica in sede giurisdizionale».

Senonché, a ben vedere, fatto salvo il caso di una crisi grave e improvvisa prodottasi successivamente alla formazione della lista, è difficile immaginare un vizio "sostanziale" della qualificazione di paese sicuro che non promani da una carenza istruttoria e procedurale avvenuta in sede di valutazione dei requisiti (ad es. per omessa considerazione di un importante aggiornamento sulla situazione di un dato paese). E d'altra parte «l'esigenza di verificare che il potere non sia stato esercitato arbitrariamente» e il relativo «test di coerenza» (§ 14) sembra coincidere grosso modo con quel controllo di *Vertretbarkeit* affermato dal Tribunale costituzionale in Germania.

Il decreto ministeriale del 7 maggio 2024 (poi legiferato nel d.l. 158/2024) regge(va) un simile test? Al di là di quanto già rilevato dai giudici di merito, vale la pena notare che l'onere motivazionale, verosimilmente incombente sul Governo nell'adozione del decreto, non pare essere stato assolto. [ASGI](#) ha infatti messo in luce diversi elementi che ci inducono trarre tale conclusione. Il decreto nel suo preambolo richiamava documenti non pubblici (un appunto del MAECI e le schede dei paesi) che sono stati parzialmente divulgati solo grazie a una richiesta di accesso civico generalizzato. Peraltro, anche dai documenti resi pubblici non sono chiaramente desumibili le nuove circostanze di fatto che avrebbero giustificato l'aggiornamento degli elenchi, vuoi per numerosi *omissis*, vuoi per rinvii ad altri documenti non pubblici. Ciò che invece emergeva come dato oggettivo era che i paesi inclusi nel nuovo elenco erano quelli cui era dovuto l'incremento di domande di asilo avutosi nel precedente anno (così sempre ASGI). Se è vero che il governo/il legislatore dispone di un margine di discrezionalità in simili decisioni, è anche vero che ciò non lo esime dal prendere decisioni ragionate, motivate e *pubblicamente* giustificabili. L'istruttoria non solo deve essere svolta, ma dovrebbe essere resa nota al pubblico almeno nei suoi tratti principali, in modo che la decisione sui paesi sicuri sia trasparente e fondata su elementi verificabili. Il fatto che le "schede-Paese" fossero integralmente accessibili a giudici e amministrazione mitiga, a parere di chi scrive, solo in parte le criticità emerse in questo quadro. La relazione ora predisposta annualmente ai sensi del nuovo art. 2-bis, comma 4-bis, d. lgs. 25/2008 potrebbe rappresentare una novità positiva in tal senso, in quanto, se svolta e resa pubblica secondo determinate modalità, costituirebbe un momento di *accountability* importante all'interno del sistema.

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, pur riguardando tutt'altre tematiche (l'autonomia differenziata), ha tratteggiato il quadro ideale di un legislatore che,

quando si muove su questioni di particolare impatto sui diritti fondamentali, deve dimostrare di agire sulla base di una ragionevole giustificazione, dopo avere svolto «un'ideale istruttoria». Se ciò vale per l'elenco di funzioni da trasferire alle Regioni ex art. 116 Cost., forse può valere anche per l'elenco di paesi sicuri che è essenziale alla garanzia del diritto di asilo di cui all'art. 10 Cost. Perché se è vero che la nozione di paese sicuro è una nozione di diritto europeo, è anche vero che essa risulta oggi essenziale anche ai fini dell'inveramento dell'asilo costituzionale.

D'altra parte, di fronte a un *iter* decisorio tanto opaco non si può non auspicare un ampliamento del sindacato del giudice che vada a colpire non tanto il merito delle scelte in materia di politica migratoria, quanto il percorso decisionale seguito. Anche per questa via verrebbe preservato il margine di discrezionalità del legislatore nazionale (margine riconosciuto dalle fonti europee), senza tuttavia giungere agli estremi della tesi dell'atto politico insindacabile (nettamente smentita dalla Cassazione al § 13 della sentenza del 19 dicembre).

5. Dal decreto ministeriale al decreto-legge: verso un intervento della Corte costituzionale?

Ma quale giudice? Nonostante la legificazione della lista dei paesi sicuri, a un intervento della Corte costituzionale osterebbe la preferenza, finora mostrata dai giudici comuni, per gli strumenti del rinvio pregiudiziale e della disapplicazione diretta delle fonti interne in contrasto con il diritto UE (tendenza giustamente criticata da [C. SICCARDI](#)). E nondimeno, sussistono indubbiamente anche profili di legittimità costituzionale che in parte si sovrappongono a quelli di compatibilità con il diritto UE e che ben potrebbero giustificare una pronuncia della Corte costituzionale sulla legge n. 187 del 2024 e sull'atto avente forza di legge che aggiornerà la lista dei paesi sicuri ai sensi del nuovo art. 2-bis, comma 4-bis, del d.lgs. n. 25 del 2008. Già su questo blog [M. SAVINO](#) giustamente auspicava, con riferimento al d.l. 145/2024, una rimessione alla Corte costituzionale, anche per gli effetti *erga omnes* che avrebbe una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale. In questo senso va del resto la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sentt. nn. [181 del 2024](#) e [1 del 2025](#)). In particolare, è da rammentare lo spazio aperto dalla sentenza n. 181 del 2024, in cui si legge chiaramente che «Perché questa Corte scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile, è necessario che la questione posta dal rimettente presenti un "tono costituzionale", per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale» (*considerato in diritto* 6.3). Che le questioni relative ai paesi sicuri abbiano un "tono costituzionale" mi pare fuori di ogni dubbio, come ho cercato finora di argomentare e come si evince dalle pronunce della Cassazione (qui può venire in rilievo anche [l'ordinanza del 30 dicembre](#) dove si parla diffusamente di dignità umana). Chiaramente siamo in un ambito in cui la Corte costituzionale sarebbe naturalmente chiamata a dialogare con la Corte di giustizia inserendo armonicamente la propria giurisprudenza nel quadro europeo. Vi sono

nondimeno anche profili di diritto costituzionale puramente interno. Oltre a quello, su cui mi sono finora soffermato, relativo al possibile arbitrio di un legislatore che non giustifica le proprie scelte (“ragionevolezza procedurale”), ve ne sono anche di ulteriori.

Vi è innanzitutto la sospetta natura provvedimentoale della fonte primaria in questione (su cui si legga [C. CUDIA](#)), che pure potrebbe andare ad alimentare il fascicolo sulla (ir)ragionevolezza. Vi è poi la questione relativa all’impiego, problematico a dir poco, della decretazione d’urgenza che, stando al già menzionato comma 4-bis d. lgs. n. 25 del 2008 (dove si parla in modo più generico di un “atto avente forza di legge”), assumerebbe una cadenza periodica che per nulla si concilia con la natura della fonte, riservata a situazioni di straordinaria necessità e urgenza, e che, anzi, le farebbe prendere le vesti, del tutto improprie e deprecate dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 146 del 2024](#) di un “disegno di legge ad urgenza garantita”. Anche in questo caso un confronto con la Germania, dove pure la lista dei paesi sicuri è legificata (contenuta nell’[allegato II](#) all’ *Asylgesetz*), può essere interessante, dal momento che in quel paese, come noto, non esiste lo strumento del decreto-legge. Se è vero che i tempi parlamentari sono di norma più lunghi, ciò tuttavia non significa per forza di cose che la legge ordinaria sia intrinsecamente inadeguata a questo scopo. D’altra parte, neanche il governo a oggi pare avere rispettato le tempistiche previste: la relazione annuale, che doveva essere presentata entro il 15 gennaio, è stata [approvata dal Consiglio dei ministri](#) solo il 28 marzo scorso.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ASGI, [Accesso civico ASGI: le schede dei Paesi di origine “sicuri”](#), 19 giugno 2024.

M. COMETTI, [La Corte di Cassazione si pronuncia sul rinvio pregiudiziale, ex art. 363 bis c.p.c., in tema di Paesi di origine sicura](#), in *Rivista del contenzioso europeo*, 1/2025.

C. CUDIA, [Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale: quando il fine non giustifica il mezzo \(e il mezzo è inidoneo a perseguire il fine\)](#), in *Federalismi.it*, 27/2024, 48-71.

G. MENTASTI, [Paesi sicuri, controllo giurisdizionale ed eccezioni: due pronunce della Cassazione in attesa della Corte di giustizia](#), in *Rivista del contenzioso europeo*, 1/2025.

M. SAVINO, [I Paesi di origine sicuri davanti alla Corte di giustizia: l’udienza pubblica del 25 febbraio 2025 e il nodo insoluto del controllo giurisdizionale](#), in ADiM Blog, Editoriale, Febbraio 2025.

M. SAVINO, [Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto! Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri e quali implicazioni trarne](#), in ADiM Blog, Editoriale, Dicembre 2024.

C. SICCARDI, [Le procedure Paesi sicuri e il Protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale](#), in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2025.

Per citare questo contributo: E. CATERINA, *Quale spazio per un sindacato del giudice costituzionale sui "paesi sicuri"?*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, marzo 2025.