
ADiM BLOG

Febbraio 2025

EDITORIALE

***I Paesi di origine sicuri davanti alla Corte di giustizia:
l'udienza del 25 febbraio 2025 e il nodo del controllo giurisdizionale***

Mario Savino

Professore ordinario di diritto amministrativo
Università della Tuscia

Abstract

Nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2025 sui casi Alace e Canpelli, davanti alla Grande sezione della Corte di giustizia sono state discusse due questioni principali: se un Paese di origine possa essere designato come sicuro in presenza di eccezioni relative a categorie di persone e come i giudici possano controllare se la designazione è legittima. Mentre in relazione alla prima questione si va delineando una soluzione nitida, principalmente grazie al contributo della Commissione europea, sul versante del sindacato giurisdizionale la discussione ha rivelato l'esistenza di alcune aree di incertezza, che questo contributo tenterà di indagare. Il caso trae origine dal tentativo del governo italiano di applicare la procedura di frontiera in Albania. La posta in gioco, però, è più ampia, riguardando l'attuazione complessiva del Nuovo Patto.

In the public hearing of 25 February 2025 on the cases of Alace and of Canpelli, before the Grand Chamber of the Court of Justice, two main issues were discussed: the compatibility of the designation of a safe country of origin with the existence of exceptions relating to categories of persons and the judicial review of such designation. While a clear solution seems to have emerged in relation to the first issue, mainly thanks to the contribution of the European Commission, the discussion on the judicial review reveals the persistence of some areas of uncertainty, explored in this contribution. The case originates from the attempt of the Italian government to apply the border procedure in Albania. However, the stakes are higher, as they concern the overall implementation of the New Pact.

1. La cinque domande poste dalla Corte di giustizia

Nell'[udienza pubblica](#) del 25 febbraio 2025, la Grande sezione della Corte di giustizia ha discusso i casi *Alace* e *Canpelli* (cause riunite [C-758/24](#) e [C-759/24](#)). Si tratta dei rinvii pregiudiziali proposti dal Tribunale di Roma con i decreti del 4 e 5 novembre 2024, con cui è stata sospesa la convalida del trattenimento del secondo gruppo di richiedenti asilo condotti in Albania dalle autorità italiane. Altri rinvii sono stati proposti sullo stesso tema, soprattutto dopo la sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre nella [causa CV c. Repubblica ceca \(C-406/22\)](#). Oltre al Tribunale di Roma, anche i giudici di Firenze, Bologna e Palermo¹, nonché il Tribunale amministrativo di Berlino², hanno sollecitato la Corte di giustizia a intervenire per chiarire se gli Stati membri possano designare un Paese terzo come Paese di origine sicuro anche quando vi siano categorie di persone non sicure.

In vista dell'udienza, la Corte di giustizia ha posto alle parti e agli Stati membri intervenienti cinque domande: *i)* se in base al principio della certezza del diritto sia preferibile concentrare il controllo giurisdizionale presso un unico giudice; *ii)* quale estensione abbia il sindacato giurisdizionale sulla designazione, alla luce della sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024; *iii)* quale fosse la portata della clausola di *stand still* prevista dall'art. 30, par. 5, della direttiva 2005/85/CE, poi venuta meno con la direttiva 2013/32/UE; *iv)* se la designazione di un Paese di origine come sicuro sia compatibile con la previsione di eccezioni riferite a categorie di persone non sicure, in base al diritto vigente; *v)* se tali eccezioni "personali" possano riguardare categorie più o meno ampie di individui. Tali domande – in parte sovrapponibili ai quesiti posti dal Tribunale di Roma nel rinvio pregiudiziale³ – sono riconducibili a due questioni generali, riguardanti l'ammissibilità delle eccezioni personali e il sindacato giurisdizionale sulla designazione.

Nel ricostruire le tesi emerse dalla discussione in udienza, si evidenzierà una asimmetria: mentre rispetto alla questione della ammissibilità delle eccezioni assolute sembra delinearsi una soluzione più solida e meditata, principalmente grazie al contributo della Commissione europea (§ 2), sul versante del sindacato giurisdizionale la discussione rivela la persistenza di alcune aree di incertezza (§ 3), che occorrerà approfondire (§ 4). In conclusione (§ 5), si tenterà di chiarire perché la posta in gioco trascende il tema di maggiore risonanza mediatica, legato all'attuazione del [Protocollo tra Italia e Albania](#). Che la posta in gioco sia più ampia lo conferma l'intervento in giudizio di ben 17 Stati membri.

¹ Si veda la puntuale ricognizione compiuta da [IANNUCELLI](#), cui deve aggiungersi l'[ulteriore rinvio](#) proposto lo scorso 6 febbraio dalla Corte d'Appello di Palermo.

² [Ordinanza del 29 novembre 2024](#), cui la Corte di giustizia ha assegnato il numero di causa C-839/24.

³ Nel rinvio pregiudiziale all'esame della Corte di giustizia, il Tribunale di Roma ha proposto i seguenti quesiti: *i)* se uno Stato membro possa designare un Paese terzo come Paese di origine sicuro con una legge, invece che con un atto amministrativo generale; *ii)* se tale Stato membro debba rendere accessibili e verificabili le fonti adoperate per giustificare la designazione al fine di consentire al richiedente asilo di contestarla e al giudice di esercitare il suo sindacato; *iii)* se il giudice possa, d'ufficio, utilizzare informazioni sul Paese di provenienza per «accertare la sussistenza delle condizioni sostanziali di siffatta designazione»; *iv)* se la designazione di un Paese di origine sicuro sia consentita anche «qualora vi siano, in tale Paese, categorie di persone per le quali esso non soddisfa le condizioni sostanziali di siffatta designazione».

2. Sulla ammissibilità delle eccezioni personali

Sotto questo profilo, la posizione di maggior peso è certamente quella della Commissione, trattandosi dell'interpretazione di norme che essa stessa ha a suo tempo proposto. La Commissione ha sostenuto tre tesi: *a)* la irrilevanza della preesistente clausola di *stand still* ai fini della individuazione di una chiara intenzione originaria del legislatore europeo; *b)* la compatibilità della designazione di un Paese di origine come sicuro con la previsione di eccezioni riferite a categorie di persone; *c)* la rilevanza delle sole categorie composte da un numero rilevante di persone. Rispetto a queste tesi, è emersa un'ampia convergenza da parte degli Stati membri.

a) La clausola di stand still: qual era l'intenzione originaria del legislatore europeo?

La direttiva 85/2005 dettava criteri per la designazione dei Paesi terzi sicuri sovrapponibili a quelli della direttiva 32/2013 vigente⁴. Tuttavia, a differenza di quest'ultima, silente sulle eccezioni, la direttiva del 2005 prevedeva due discipline parzialmente diverse per le eccezioni territoriali e personali: ammetteva le prime (territoriali) senza restrizioni (art. 30, par. 1), al contempo consentendo – in base alla clausola di *stand still* – di conservare le eccezioni (territoriali e personali) preesistenti in vigore al 1° dicembre 2005 (art. 30, par. 3). Dal combinato disposto dei paragrafi 1 e 3 dell'art. 30 si ricavava, dunque, che – a differenza delle eccezioni territoriali, sempre ammissibili, anche *ex novo* – quelle personali lo erano soltanto ove già previste in passato. La clausola di *stand still* implicava, cioè, una sostanziale moratoria sulle eccezioni relative alle categorie di persone, ammissibili per il passato ma non a regime. Nel passaggio alla direttiva 32/2013, sorge quindi il dubbio sul significato da assegnare alla soppressione di tale clausola: tale soppressione ha comportato il venire meno della moratoria, lasciando così la facoltà agli Stati membri di introdurre eccezioni personali “a regime”, o, all'opposto, implica la radicale inammissibilità delle eccezioni personali, incluse quelle esistenti in passato?

In udienza, la Commissione ha sostenuto l'opportunità di accantonare il problema. A suo avviso, la soppressione della clausola di *stand still* «non è determinante», perché dai lavori preparatori della direttiva 85/2005 non si desumono le ragioni del regime differenziato tra le eccezioni territoriali e quelle personali, mentre dai lavori preparatori della direttiva 32/2013 si ricava che la clausola di *stand still* è stata eliminata a fini di armonizzazione e non per escludere la possibilità di designare un Paese di origine sicuro con eccezioni relative a categorie di persone sicure.

Non essendo possibile ricavare dalla clausola di *stand still* – l'unica previsione previgente riferibile alle eccezioni personali – una chiara volontà del legislatore, torna al centro del discorso l'analogia con le eccezioni territoriali.

Ammissibili senza restrizioni in base all'art. 30, par. 1, della direttiva del 2005, tali eccezioni, al pari di quelle personali, non compaiono nella direttiva del 2013. Il silenzio va interpretato come preclusione o come facoltà rientrante nel margine di apprezzamento statale? Tutti gli Stati membri intervenuti hanno prevedibilmente sostenuto quest'ultima lettura, che però trova un ostacolo nella sentenza del 4 ottobre 2024 nel caso CV ([causa C-406/22](#)).

⁴ Si comparino, da un lato, l'art. 32, par. 2, e l'allegato II della direttiva 85/2005; dall'altro, l'art. 37 e l'allegato I della direttiva 32/2013.

In quell'unico precedente sul tema, riferito alla Moldova, la Corte di giustizia ha negato, come noto, l'ammissibilità di eccezioni territoriali nel vigore della direttiva 32/2013: la designazione di un Paese di origine come sicuro non può avvenire in presenza di eccezioni relative a porzioni di territorio insicure. O la sicurezza è totale o non lo è.

A sostegno di questa conclusione, la Corte di giustizia ha invocato non solo l'argomento del silenzio della direttiva, intendendolo in senso preclusivo ("*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*"), ma anche un argomento letterale: l'espressione «generalmente e costantemente», utilizzata nell'Allegato I della direttiva 32/2013. Quei due avverbi implicherebbero «che le condizioni previste in tale allegato devono essere rispettate in tutto il territorio del Paese terzo considerato affinché quest'ultimo possa essere designato come Paese di origine sicuro» (punto 69).

Senonché, tale argomento è indebolito dalla comparazione con la direttiva 85/2005. La medesima espressione («generalmente e costantemente»), infatti, era prevista dall'Allegato II, ma coesisteva con il già richiamato art. 30, par. 1, che ammetteva le eccezioni territoriali senza restrizioni. Nell'udienza del 25 febbraio, la Commissione ha segnalato l'incongruenza, asserendo: «Non necessariamente i termini di cui all'Allegato I impediscono di designare un Paese di origine come sicuro quando la sicurezza di alcune categorie di persone non è garantita. In effetti, il termine "generalmente" consente di fare delle eccezioni».

Ecco, dunque, una prima indicazione rilevante: se, ad avviso della Commissione, la soppressione della previgente clausola di *stand still* non consente di interpretare in senso preclusivo il silenzio della direttiva vigente sulle eccezioni personali; e se – stando a più attenta una ricostruzione del dato normativo – l'espressione «generalmente e costantemente» non implica la sicurezza *assoluta* del Paese di origine, perché già la direttiva 85/2005 ammetteva la coesistenza della designazione con le eccezioni; ne deriva che entrambi gli argomenti utilizzati nella sentenza del 4 ottobre per escludere l'ammissibilità delle eccezioni territoriali risultano indeboliti, certamente in relazione alle eccezioni personali e forse anche in relazione alle eccezioni territoriali (si veda *amplius* [qui](#), spec. 4-6).

Che cosa farà, dunque, la Corte di giustizia: confermerà comunque il proprio orientamento, estendendolo alle eccezioni personali? Oppure lo sovvertirà del tutto, anche con riferimento alle eccezioni territoriali, così allineando il diritto vigente al diritto che verrà, cioè a quel [regolamento 1348/2024](#) che da giugno 2026 consentirà agli Stati membri di prevedere tanto le eccezioni territoriali quanto quelle personali? O, ancora, si limiterà a trarre dalle indicazioni della Commissione implicazioni circoscritte al *thema decidendum*, cioè alle sole eccezioni personali, così differenziandone il regime rispetto alle eccezioni territoriali?

b) In base al diritto vigente, la designazione di un Paese di origine come sicuro è compatibile con la previsione di eccezioni riferite a categorie di persone?

Poiché la direttiva 32/2013 tace sulle eccezioni personali, secondo la Commissione, «gli Stati membri dispongono di un margine di valutazione discrezionale» in merito all'ammissibilità di tali eccezioni. Alla richiesta della giudice relatrice Jürimäe di chiarire se la sua posizione fosse cambiata rispetto a quanto sostenuto nella memoria scritta (memoria non consultabile, ma verosimilmente consegnata in prossimità della scadenza dello scorso 3 gennaio), la Commissione ha confermato di aver più

accuratamente ponderato la questione, dichiarandosi favorevole ad ammettere che gli Stati membri possano designare un Paese di origine come sicuro pur in presenza di eccezioni personali.

In senso contrario, la difesa di *Alace* e *Canpelli* ha a più riprese rimarcato la drastica compressione delle garanzie del giusto procedimento (nonché della libertà personale, data la stretta connessione con la procedura di frontiera) che deriva dall'assoggettamento alla procedura accelerata. La compressione è innegabile, ma la questione dell'adeguatezza delle garanzie di *due process* nell'ambito della procedura accelerata andrebbe affrontata con censure specifiche, volte a valutare la legittimità delle norme nazionali ed europee che attengono al diritto di difesa. Ha avuto buon gioco, perciò, l'avvocatura dello Stato italiano a ricordare che il tema delle garanzie della procedura accelerata non rileva come oggetto del giudizio e che, fino a prova (o pronuncia costituzionale) contraria, quelle garanzie devono presumersi sufficienti.

Una formulazione più robusta dello stesso argomento è stata avanzata dalla Germania, unico Stato membro a esprimersi, sul punto, in senso difforme. Secondo l'avvocatura tedesca, nel silenzio della direttiva sull'ammissibilità delle eccezioni personali, dovrebbe trovare applicazione il criterio interpretativo fondato sul rapporto tra regola ed eccezione: essendo la procedura accelerata una procedura di asilo speciale, derogatoria rispetto a quella ordinaria, una interpretazione sistematica, oltre che garantista, dovrebbe condurre a interpretare la nozione di Paese terzo sicuro in senso restrittivo, escludendo quei Paesi in cui vi siano categorie di persone non sicure.

La principale replica, ricavabile da alcuni interventi statali, si fonda su un argomento di tipo teleologico. Se il fine della procedura accelerata è prevenire i movimenti secondari, evitando che i richiedenti asilo "abusivi" si rendano irreperibili nelle more della procedura (fine esplicitato dal considerando 81 del regolamento 1348/2024, ma già desumibile dalla direttiva vigente⁵), tale obiettivo sarebbe vanificato dall'interpretazione proposta dalla Germania e dal Tribunale di Roma. A beneficiarne, infatti, sarebbero non solo i richiedenti appartenenti alle categorie di persone non adeguatamente protette nel Paese di origine, che comunque sarebbero tutelate dall'art. 36 della direttiva; bensì anche gli altri richiedenti provenienti da quel Paese, i quali, benché destinati a non ottenere protezione, sarebbero comunque sottratti alla procedura accelerata di frontiera e potrebbero, così, fare ingresso in Schengen.

Nello stesso senso, la Commissione ha avanzato un ulteriore argomento di tipo sistematico, imperniato sul considerando 42 della direttiva 32/2013. Da un lato, ivi si esclude che la designazione di un Paese di origine sicuro possa stabilire «una garanzia *assoluta* di sicurezza per i cittadini di tale paese», trattandosi di valutazione che, «[p]er la sua stessa natura (...) può tener conto soltanto della situazione civile, giuridica e politica *generale* in tale paese». Dall'altro, lo stesso considerando 42 vi ricollega la garanzia "complementare" approntata dall'art. 36, par. 1: proprio perché la designazione non fornisce una garanzia assoluta di sicurezza, «quando un richiedente dimostra che vi sono validi motivi per non ritenere sicuro tale paese per la sua situazione particolare, la designazione del paese come sicuro non può più applicarsi al suo caso». Sulla scorta di tale considerando, la Commissione

⁵ L'altro possibile obiettivo attribuibile alla parte della direttiva 32/2013 che riguarda la procedura accelerata – ridurre i tempi di accesso dei richiedenti alla protezione – avrebbe richiesto una normativa diversa, volta a individuare, come beneficiari della procedura, i richiedenti con maggiori *chance* di ottenere protezione. La direttiva, invece, prevede il contrario, sottoponendo alla procedura i richiedenti provenienti da Paesi terzi sicuri proprio sul presupposto che abbiano poche *chance* di protezione e che, perciò, nelle more della procedura l'ingresso in Schengen debba essere loro precluso.

è giunta ad affermare che avrebbe «riserve» qualora gli avverbi «generalmente e costantemente» venissero intesi nel senso che non debba esistere alcuna situazione di rischio, giacché siffatta interpretazione sarebbe contraria sia al considerando 42, sia all'art. 36, par. 1, della direttiva.

c) Le eccezioni "personali" possano riguardare categorie più o meno ampie di persone?

A completamento della sua posizione, è soprattutto la Commissione a soffermarsi su questo interrogativo, solo in apparenza secondario. Il problema di fondo che la nozione di Paese di origine sicuro pone è, in effetti, declinabile in termini quantitativi: quante persone devono essere (non) sicure nel Paese terzo per poterlo considerare (non) sicuro?

La soluzione che la Commissione indica prescinde dall'ammissibilità delle eccezioni personali. Se la Corte di giustizia dovesse ritenere che la direttiva le ammette, «allora non si dovrebbe escludere che tali eccezioni possano riguardare un numero considerevole di persone». Per esempio, anche tutte le donne di un Paese terzo. In questa ipotesi, ciò che conta è che la categoria sia chiaramente identificabile, così da consentire alle autorità nazionali di verificare in tempi rapidi se una persona vi appartiene e sottrarre alla procedura accelerata le persone per le quali la presunzione di sicurezza è ingiustificata.

Ma lo stesso varrebbe – secondo la Commissione – anche qualora la Corte dovesse ritenere che la direttiva non consente di designare un Paese di origine come sicuro quando non sia tale per determinate categorie di persone. Anche in tale ipotesi, la condizione di insicurezza dovrebbe riguardare categorie composte da un numero rilevante di persone (giornalisti, minoranze religiose, LGBTQ+), così da salvaguardare la possibilità di designazione «in presenza di casi sporadici» di persecuzione o situazioni a rischio.

3. La questione del sindacato dei giudici nazionali sulla designazione

a) Gli Stati membri possono concentrare il controllo giurisdizionale presso un unico giudice, per ragioni di certezza del diritto?

La formulazione di questo interrogativo può essere correlata ad almeno due dati "italiani". Il primo è l'elevato grado di disomogeneità nell'applicazione delle norme sulle procedure accelerate e di frontiera, sperimentato in Italia per effetto del frequente ricorso delle sezioni specializzate allo strumento della disapplicazione: si spiega probabilmente così il riferimento, nel quesito della Corte, al principio della certezza del diritto. L'altro dato riguarda la reazione del governo italiano, condensata nella scelta di affidare (a partire dal d.l. 23 ottobre 2024, n. 158) l'elenco di Paesi terzi sicuri a una legge: il passaggio da un atto amministrativo generale più "aggredibile" alla fonte legislativa dovrebbe avere l'effetto di sottrarre al giudice comune il sindacato sulla legittimità della designazione per concentrarlo nelle mani della Corte costituzionale.

La difesa dei ricorrenti ha insistito sulla illegittimità del ricorso alla fonte legislativa, sostenendo che si tratti di un caso palese di legge-provvedimento e che la Corte costituzionale non potrebbe verificare la compatibilità della designazione con i criteri dettati dalle norme europee. Numerosi Stati membri, tra i quali la Germania e la Svezia, hanno tuttavia segnalato che l'elenco dei Paesi terzi

sicuri ha una portata generale, non individuale; che tale elenco è adottato con legge anche in altri Stati membri; e che lì le Corti costituzionali estendono il controllo di legittimità anche alla compatibilità con il diritto UE. Inoltre, è noto che, anche là dove la fonte è amministrativa, il controllo giurisdizionale è accentrato in capo a un unico giudice: in Francia, ad esempio, in capo al Conseil d'État (si veda [CASSOLA](#) in questo Blog).

Dal punto di vista della Corte di giustizia, il punto dirimente è comunque un altro: se la direttiva 32/2013 e, più in generale, il diritto UE consentano a uno Stato membro di concentrare il sindacato sulla legittimità della designazione del Paese di origine sicuro presso un'unica istanza giudiziaria.

Sotto questo profilo, la risposta degli Stati membri e della Commissione è stata convergente. I primi hanno unanimemente invocato il principio di autonomia procedurale, rivendicando la facoltà di optare per un sindacato accentrato. La Commissione ha dato loro sponda. A suo avviso, uno Stato membro può prevedere che il giudice della protezione, qualora dubiti della legittimità della designazione, «debba rinviare la questione a un organo giurisdizionale definito, ovvero un organo che sia incaricato del controllo giurisdizionale della legittimità della designazione dei Paesi sicuri». Per il diritto UE, ciò che conta è che l'ordinamento nazionale nel suo complesso assicuri una tutela giurisdizionale effettiva e, quindi, che il giudice chiamato a sindacare la designazione abbia il potere di verificare se essa viola le condizioni previste dall'art. 37 e dall'allegato I della direttiva.

b) Come si configura il sindacato giurisdizionale sulla designazione?

La questione del sindacato giurisdizionale riguarda vari aspetti: l'oggetto di quel sindacato, i suoi limiti, le condizioni per la sua attivazione, e i possibili effetti, tra i quali la eventuale disapplicazione della (fonte che contiene la) designazione.

In proposito, la Commissione si è limitata a dichiarare di interpretare così la sentenza del 4 ottobre: «[q]uando il giudice nazionale constata che non sono soddisfatte le condizioni previste dalla direttiva 32/2013 per la designazione del Paese terzo sicuro, allora tale giudice dovrà dichiarare che la nozione di Paese terzo sicuro non può essere applicata al richiedente interessato». Questa affermazione sembra, però, confondere i piani. Se il giudice dubita della legittimità della designazione deve comunque limitarsi a disapplicare la presunzione di sicurezza nel caso concreto? Ma se è così, quand'è che si può attivare un sindacato sulla legittimità della designazione che porti al suo annullamento con efficacia *erga omnes*?

Il dubbio è amplificato dalla risposta dell'avvocatura dello Stato italiano, secondo la quale, da un lato, la possibilità di sindacare la designazione deve essere circoscritta alle «ipotesi limite» di designazione manifestamente arbitraria, secondo la formula suggerita dalla Corte di cassazione nell'[ordinanza interlocutoria del 30 dicembre 2024](#); dall'altro, il giudice della protezione dovrebbe agire nella prospettiva del caso concreto, applicando l'art. 36 direttiva «quando ritenga che la designazione sia contraria ai criteri della direttiva». Quest'ultima affermazione – sovrapponibile a quella della Commissione testé richiamata – ha indotto ben tre giudici della Corte a chiedere un chiarimento, nel tentativo di comprendere quali margini di sindacato e di disapplicazione residuino in capo al giudice nazionale a seguito della scelta italiana di effettuare la designazione con legge (così i giudici Gratsias e Passer). Lo stesso Presidente Lenaerts è intervenuto per chiedere se, ad avviso dell'Italia, le implicazioni di una scorretta designazione debbano valere soltanto nei limiti dell'art. 36 della direttiva. L'avvocatura italiana ha confermato questa interpretazione e diversi Stati sono intervenuti per ribadire che, negli ordinamenti in cui la fonte della designazione è legislativa,

il sindacato di legittimità è riservato al giudice costituzionale, mentre il giudice della protezione, qualora dubiti della designazione, può pur sempre superare la presunzione di sicurezza nel caso concreto, in base all'art. 36, par. 1, della direttiva.

Il dubbio resta, così, aperto, in due direzioni. La prima attiene al rapporto tra l'art. 36 della direttiva e il sindacato di legittimità: nel caso di designazione contraria ai criteri della direttiva, la reazione del giudice della protezione può ridursi al mero superamento della presunzione di sicurezza nel caso concreto, cioè appunto all'applicazione dell'art. 36 della direttiva? La seconda riguarda invece la possibilità residua di disapplicare la legge interna che designa il Paese terzo sicuro in modo contrario ai criteri della direttiva 32/2013: perché nella prassi applicativa degli altri Stati membri non sembra esservi spazio per questo rimedio, che invece i giudici italiani hanno tanto valorizzato?

4. I dubbi inevasi: l'onere di allegazione e i margini per la disapplicazione

Prima di esaminare questi interrogativi (sub *b*), torniamo all'interpretazione della sentenza del 4 ottobre 2024 e, in particolare, del suo punto 98, che tocca un aspetto procedurale decisivo, trascurato nella discussione: in materia di protezione personale, i poteri ufficiosi del giudice riguardano l'onere di allegazione, l'onere della prova o entrambi?

a) *La necessaria distinzione tra onere della prova e onere di allegazione: compatibile con il punto 98 della sentenza del 4 ottobre 2024?*

La giurisprudenza della Corte di cassazione italiana ha da tempo tracciato una netta distinzione tra l'onere di allegare i fatti costitutivi della domanda di protezione e l'onere di provare l'esistenza di quei fatti. In materia di protezione internazionale, il giudice può attivare i suoi poteri d'ufficio soltanto in relazione al secondo onere (della prova), perché il richiedente in fuga da guerre o persecuzioni potrebbe non disporre della documentazione probatoria necessaria; l'onere di allegare i fatti costitutivi della domanda resta, invece, in capo al richiedente. La specialità della materia è, dunque, limitata all'onere della prova e non si estende all'onere di allegazione⁶.

Della distinzione tra onere della prova e onere di allegazione non vi è traccia nelle pronunce del Tribunale di Roma e degli altri tribunali italiani che hanno assunto la medesima posizione. Secondo quei tribunali (gli unici in Europa ad aver proceduto con sistematiche disapplicazioni), il giudice dovrebbe potersi attivare d'ufficio per sindacare la designazione del Paese di origine sicuro *a prescindere* dalle allegazioni del richiedente. Anche nei giudizi da cui traggono origine i casi *Alace* e *Canpelli*, il giudice ha sindacato la designazione "di default", senza esaminare le allegazioni del

⁶ Si vedano Cass., sentenza 11 novembre 2020 n. 25311, dove si chiarisce 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*» (conformi, *ex multis*, le sentenze n. 27336/2018, n. 3016/2019, n. 11096/2019 e n. 11312/2019); e, più di recente, Cass., [sentenza del 19 dicembre 2024, n. 14533](#), dove, proprio in tema di Paesi di origine sicuri, si ribadisce il 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).

richiedente e, quindi, senza verificare l'esistenza di un nesso tra la posizione individuale e la categoria di persone a rischio nel Paese di origine.

Tale approccio – che prescinde dalle allegazioni e quindi dalla posizione giuridica del richiedente – viene giustificato proprio invocando il punto 98 della sentenza del 4 ottobre 2024. Siccome ivi si afferma che «il giudice competente a statuire su[l] ricorso deve esaminare, nell'ambito di quest'ultimo, la legittimità di siffatta designazione» (§ 95) e che tale giudice «deve dedurre (...) una violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I di detta direttiva, anche se tale violazione non è espressamente fatta valere a sostegno di tale ricorso» (§ 98), i tribunali italiani ne hanno desunto che il sindacato sulla designazione può essere attivato anche senza che il richiedente invochi quella violazione e, dunque, a prescindere dalla verifica del suo onere di allegazione. È una interpretazione accettabile?

La risposta, a mio avviso, dovrebbe essere negativa: l'onere di allegazione può essere “graduato” in relazione al motivo su cui si fonda la domanda di asilo, ma non può mai venir meno. Se la domanda si fonda su motivi *individuali*, è pacifico che l'onere di allegazione non è eludibile, perché senza allegazioni il giudice non ha accesso al fatto costitutivo della posizione e non può fare altro che rigettare la domanda. L'equivoco sorge, invece, quando la domanda si fonda su motivi *generali*, attinenti alla situazione del Paese di origine. Per dissiparlo, è opportuno distinguere due ipotesi.

Prima ipotesi: il richiedente invoca la sua appartenenza a una categoria di persone non protetta. In questo caso, egli può non indicare i fattori di rischio legati a quella specifica categoria, trattandosi di un dato oggettivo che il giudice può e deve desumere d'ufficio dalle fonti qualificate. Deve, però, comunque indicare al giudice i motivi individuali, cioè la connessione di quei fattori di insicurezza generale con la sua posizione individuale.

Seconda ipotesi: la domanda si fonda esclusivamente sul motivo generale dell'insicurezza del Paese di origine o di una parte del suo territorio, come nel caso del richiedente moldavo deciso dalla Corte di giustizia lo scorso 4 ottobre. In questo caso, è sufficiente – ma necessario – che il richiedente deduca, come fatto costitutivo della propria domanda di protezione, l'esistenza di quelle condizioni generalizzate di insicurezza.

In entrambe le ipotesi, l'onere di allegazione si assottiglia, ma non dovrebbe venir meno, perché altrimenti non vi sarebbe una posizione soggettiva da tutelare e l'oggetto esclusivo del giudizio diverrebbe la legalità astratta della designazione. Per evitare, dunque, che il giudice della protezione “fugga” dall'oggetto del suo giudizio e si erga a giudice di legittimità delle leggi – con inevitabili tensioni per la separazione dei poteri – basta riconoscere che l'onere di allegazione del richiedente è indefettibile (come afferma la Cassazione) e richiamare i giudici a una applicazione puntuale dell'art. 36, par. 1, della direttiva 32/2013, che impone di esaminare sempre le allegazioni del richiedente, prima di ogni altra cosa («*previo esame individuale della domanda*»: art. 36, par. 1).

Si delinea, così, una chiave interpretativa del punto 98 della sentenza del 4 ottobre. Laddove afferma 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», il paragrafo 98 dovrebbe essere inteso nel senso di consentire una attenuazione dell'onere di allegazione quando siano in gioco le condizioni generali di sicurezza del Paese terzo. Il problema della generale insicurezza del Paese di origine, anche se non dedotto in termini di

(il)legittimità della designazione, deve comunque emergere dagli elementi del fascicolo e del procedimento. Si potrebbe, in altri termini, intendere il punto 98 alla luce della efficace sintesi fornita dalla Cassazione nella [sentenza del 19 dicembre 2024](#), secondo la quale, anche in questi casi, l'onere di allegazione non viene del tutto meno, in quanto occorre che il ricorrente «*sostanzialmente contest[i] che il paese di origine sia sicuro per rilievi d'ordine generale*» (§ 21.1).

b) *Che cosa resta della disapplicazione?*

Il chiarimento appena formulato consente di affrontare l'ultima serie di dubbi generati dall'udienza pubblica, riguardanti il rapporto tra il rimedio indicato dall'art. 36 della direttiva e gli altri rimedi generali: il sindacato di legittimità costituzionale, da un lato, e la disapplicazione della norma interna contraria al diritto UE, dall'altro. Riprendendo la domanda posta durante la discussione dal giudice Gratsias, ci si può chiedere: quali margini residuano per la disapplicazione della (norma interna sulla) designazione che sia ritenuta contraria al diritto UE (in particolare, all'art. 37 e all'allegato I della direttiva 32/2013)? Quale sarebbe la differenza rispetto alle altre aree del diritto UE, nelle quali la disapplicazione è ammessa senza contestazioni?

La risposta che si propone può essere così riassunta: in questa materia esiste un rimedio specifico, previsto dall'art. 36, par. 1, della direttiva, e tale rimedio soddisfa quelle esigenze di tutela del singolo che in altri ambiti del diritto UE giustificano il ricorso alla disapplicazione.

Per chiarire, occorre tornare all'onere di allegazione. Se il richiedente allega i motivi per i quali il suo Paese di origine non può essere considerato sicuro «nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso», si rientra appunto nello schema dell'art. 36 della direttiva. In questo ambito, il giudice può rivolgere la sua attenzione alla situazione generale del Paese di origine (e quindi consultare in autonomia le fonti qualificate, le schede paese e eventuali fonti di informazioni affidabili) quando ciò serva per accertare se le allegazioni trovino fondamento in quella situazione generale. Il suo focus principale resta fermo sulle allegazioni del richiedente, cioè sulla sua posizione soggettiva, rispetto alla quale la situazione di sicurezza del Paese di origine rileva soltanto in via mediata, perché ai fini della decisione sulla protezione ciò che conta non è la designazione, bensì l'esistenza di un rischio effettivo per lo specifico richiedente.

Perciò, se la verifica officiosa del giudice evidenzia l'esistenza di rischi individuali, l'art. 36, par. 1, impone di superare la presunzione di sicurezza del Paese di origine. È appunto questo rimedio "speciale" che, assicurando piena tutela al richiedente nel caso concreto, rende del tutto superfluo disapplicare la designazione (si v. *amplius*, [qui](#), pp. 8-18).

Quand'è, allora, che il giudice della protezione può e deve esercitare (se il sindacato è diffuso) o attivare (se il sindacato è accentrato, come ormai è in Italia) la verifica di legittimità della designazione?

Nell'[ordinanza interlocutoria del 30 dicembre 2024](#), la Cassazione ha suggerito alla Corte di giustizia di riconoscere che il giudice nazionale possa farlo «in ipotesi limite», riguardanti casi di esercizio manifestamente arbitrario del potere di designazione (§§ 17.3 e 18). Questo rimedio di chiusura servirebbe ad evitare 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'attivazione di questo rimedio, però, si badi, non serve a tutelare direttamente i diritti del richiedente, già salvaguardati dall'art. 36 della direttiva. Serve piuttosto ad attivare un meccanismo istituzionale di correzione di una scelta abnorme che ha un impatto su larga scala: una scelta politica "viziata", che rischia di sottoporre a una procedura accelerata, con meno garanzie e un eventuale trattenimento alla frontiera, anche categorie di persone per le quali la presunzione di sicurezza è ingiustificata.

Ma se è così – se cioè il sindacato (accentrato o diffuso) sulla legittimità della designazione è ammesso al solo fine di correggere l'erroneo instradamento, su larga scala, dei richiedenti di un certo Paese verso la procedura accelerata – ne deriva un ulteriore dubbio sulla utilità della disapplicazione. Se il giudice è chiamato a esercitare o attivare quel sindacato "oggettivo" per innescare una correzione di sistema, la correzione può risolversi in una mera disapplicazione? Non è in dubbio – si intende – la spettanza in astratto del potere di disapplicare la norma interna contraria al diritto UE. È, però, fortemente dubbia la sua utilità in concreto. Quando 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*.

Ciò consente di spiegare la posizione "tetragona" manifestata dagli Stati membri intervenuti in udienza. In nessuno di quegli ordinamenti nazionali sembra esservi spazio per la disapplicazione, perché il sistema di tutela, rispetto alle procedure accelerate, ha una sua specifica completezza. Se vi sono fattori di rischio individuali, il giudice può e deve superare la presunzione di sicurezza del Paese designato ricorrendo all'art. 36, par. 1, della direttiva. Se invece emergono dubbi sulla arbitrarietà della designazione, si può e deve attivare un sindacato sulla sua legittimità che porti al suo annullamento. Anche secondo la Commissione europea, tanto basta. *Tertium non datur*.

5. La pronuncia che verrà e la posta in gioco

La sentenza della Corte di giustizia dovrebbe giungere entro l'estate, dopo le conclusioni dell'Avvocato generale previste entro il 10 aprile. Più autorevoli studiosi hanno avanzato un pronostico sull'esito del giudizio e sostenuto che la principale posta in gioco riguarda la sperimentazione della procedura accelerata di frontiera in Albania ([PEERS](#)). Resistendo alla tentazione di un altro pronostico, mi limiterò, in chiusura, a segnalare che la posta in gioco è forse più ampia, riguardando la possibilità di applicare su larga scala (ai richiedenti asilo che provengono da Paesi terzi sicuri) la procedura di asilo accelerata e, con essa, il trattenimento alla frontiera in un paese chiave come l'Italia.

L'obiettivo della procedura accelerata di frontiera è evitare l'ingresso nello spazio Schengen dei richiedenti asilo con minori *chance* di ottenere protezione. Questa procedura, però, dato il suo marcato tratto coercitivo, è stata sistematicamente osteggiata dai giudici italiani sin dalla sua compiuta regolamentazione (settembre 2023), al punto che fin qui sostanzialmente non è stata mai applicata. Lo strumento principe della "resistenza" è la disapplicazione delle norme interne, ritenute contrarie a norme o sentenze europee variamente interpretate, non solo in tema di Paesi sicuri, ma,

già prima, in tema di garanzie finanziaria⁷. Senza procedura di frontiera in Italia, però, il rischio di fallimento del Nuovo Patto, che fa della obbligatorietà di quella procedura il suo architrave, è elevato. Rispetto a questo problema, la sentenza della Corte di giustizia avrà un peso importante, non solo per la parte relativa alle eccezioni personali (che, da giugno 2026, il regolamento 1438/2024 renderà comunque ammissibili), ma anche e forse soprattutto per la parte relativa ai limiti del sindacato giurisdizionale in questa materia.

Mentre negli altri Stati membri i giudici non disapplicano la designazione per motivi generali e astratti, ma soltanto per i motivi individuali indicati dall'art. 36, in Italia accade il contrario. Mentre in Germania, Francia e altri Stati membri la certezza del diritto è assicurata da un sindacato accentrato che non viene eluso, ma anzi sollecitato, in Italia i giudici comuni procedono in autonomia, disapplicando le designazioni ritenute scorrette, con inevitabili disparità di trattamento tra richiedenti provenienti dai Paesi designati. Questo stato di incertezza giuridica potrebbe consolidarsi, arrivando a compromettere l'uniforme applicazione del Nuovo Patto, con prevedibili effetti sull'intero Sistema comune europeo di asilo.

Perciò, se in tema di controllo giurisdizionale dovesse prevalere l'interpretazione auspicata dal Tribunale di Roma, la conseguenza applicativa sarebbe problematica. In Italia i giudici continuerebbero a sindacare la legittimità della designazione a prescindere dalle allegazioni, e a disapplicare direttamente le corrispondenti norme di legge. Ciò consentirebbe loro di eludere il sindacato accentrato della Corte costituzionale e di non applicare il rimedio dell'art. 36 della direttiva, tarato sul caso specifico. Se la procedura accelerata di frontiera continuerà a essere applicata in modo difforme e selettivo, in base all'orientamento del singolo giudice, non sarà possibile arginare i movimenti secondari dei richiedenti asilo nello spazio Schengen.

Per citare questo contributo: 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*, ADiM Blog, Editoriale, Febbraio 2025.

⁷ Per un approfondimento, si veda [qui](#).