

Fenomeno migratorio e Paesi di origine sicuri. Tra presunzioni, finzioni giuridiche e giurisprudenze*

di Francesco Alicino

professore ordinario presso l'Università LUM di Casamassima (Bari)

Fattore fra i più rilevanti della recente storia normativa e giurisprudenziale, la nozione dei Paesi di origine sicuri s'è imposta nella disciplina del fenomeno migratorio. I suoi fili teorici risalgono alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, quando la conformazione giuridica dell'istituto si delinea con il ricorso a dati statistici, valutazioni geopolitiche e informazioni di agenzie sovranazionali. Con questi elementi s'integra nell'*acquis* dell'Unione europea presso la quale assume le caratteristiche di meccanismo funzionale alla gestione differenziata di flussi immigratori. Il suo funzionamento si basa su una presunzione che, come certifica l'intestazione, porta a considerare Paesi extra-UE "generalmente sicuri": lo sono per la presenza di qualificatori possibilmente democratici o comunque informati al rispetto dei diritti umani, allo stato di diritto, a un sistema giurisdizionale equo ed effettivo nonché contrario a persecuzioni e trattamenti degradanti. Con queste premesse abilita i Paesi-UE a ricorrere a controlli accelerati e istruttorie semplificate, in deroga agli standard ordinari di valutazione individuale delle domande di protezione internazionale. L'articolo analizza l'evoluzione dell'istituto, sottolineando gli intrecci tra legislatori, giudici e giurisprudenze statali ed europee. Lo fa, in particolare, dalla prospettiva dell'ordinamento italiano.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La disciplina sovrastatale dell'UE. – 3. Il recepimento in Italia. La detenzione amministrativa – 4. Regole, finzioni, eccezioni ed emergenze. – 5. Paesi sicuri e Protocollo Italia-Albania. – 6. Il ruolo dei giudici. – 7. I poteri paralegislativi e il diritto dell'UE inesistente. – 8. La reazione del legislatore europeo. L'eterno e fatuo ritorno. – 9. Conclusione. Tra politica, leggi e giurisprudenze.

1. Introduzione

Fattore fra i più rilevanti della recente storia normativa e giurisprudenziale, la nozione dei Paesi di origine sicuri (POS) s'è imposta nella disciplina del fenomeno migratorio. I suoi fili teorici risalgono a Stati dell'Europa settentrionale alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, quando la conformazione giuridica dell'istituto si delinea con il ricorso a dati statistici, valutazioni geopolitiche e informazioni di agenzie sovranazionali¹. Con questi elementi s'integra nell'*acquis* dell'Unione europea presso la quale assume le caratteristiche di meccanismo funzionale alla gestione differenziata di flussi immigratori². Il suo funzionamento si basa su una presunzione che, come certifica l'intestazione, porta a considerare Paesi extra-UE "generalmente sicuri": lo sono per la presenza di qualificatori legali possibilmente democratici o comunque informati al rispetto dei diritti umani, allo stato di diritto, a un sistema giurisdizionale equo ed effettivo nonché contrario a persecuzioni e trattamenti degradanti. Con queste premesse abilita i Paesi-UE a ricorrere a controlli accelerati e istruttorie semplificate, in deroga agli standard ordinari di valutazione individuale delle domande di protezione internazionale. Ne consegue il contrasto tra le esigenze di esaminare le richieste di asilo e contenere l'ingresso di persone sul suolo nazionale rispettando i diritti fondamentali e le garanzie processuali. Ciò spiega i vari e variegati innesti legislativi che, ritmati dalla

* Contributo destinato al volume a cura di F. Alicino, *Migranti e diritti. Tra leggi e giurisprudenza*, edito per i tipi della Giuffrè Francis Lefebvre, in corso di pubblicazione all'esito dei risultati dell'omonimo progetto di ricerca finanziato dall'Istituto di Studi Politici "San Pio V" di Roma e dall'Università LUM di Casamassima (Bari).

¹ P. MARIANI, *Paesi sicuri: per chi e perché*, in *La rivista il Mulino*, 27 febbraio 2025.

² Su questa nozione si veda per tutti la voce *Recepimento dell'acquis communautaire* in M.E. CAVALLARO, F.M. GIORDANO (a cura di), *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018.

contingenza e stratificati in nome di un'ossimorica emergenza permanente, moltiplicano gli interventi giudiziari, rinfocolando con la stessa frequenza tensioni antagoniste e faziosamente polarizzate³.

Dallo sfondo di questo scenario si staglia l'immigrazione che, nelle odierne società europee-occidentali, ha smesso i panni dell'evento improvviso per indossare quelli della condizione strutturale. Non così per i detentori delle macchine politiche, al riguardo tanto impostate sull'imprenditoria del consenso quanto incuranti delle conseguenze concrete dei dispositivi normativi di volta in volta architettati. A testimoniarlo è, tra gli altri, il contesto italiano dove la categoria dei Paesi sicuri ha assunto rilevanza a seguito di iniziative del Governo e allineate maggioranze parlamentari. Una la si registra a Roma il 6 novembre 2023 con la firma del Protocollo Italia-Albania, ratificato ed eseguito con legge 21 febbraio 2024, n. 14. Prende corpo con i centri di detenzione amministrativa che, situati nelle località di Shëngjin e Gjadë, sono destinati a stranieri maschi, adulti e sani: intercettati in acque internazionali o territoriali, provengono da Paesi di origine sicuri⁴. Sono così sottoposti a un nuovo modello di gestione extraterritoriale delle ondate migratorie che, però, s'inceppa sul nascere a causa di orientamenti giurisdizionali⁵. S'accompagnano a rumorose diatribe che, dai palazzi delle istituzioni di vertice e dalle aule dei tribunali, si riversano sulle piazze mediatiche. Con stereotipi declamatori iniettano nel dibattito pubblico dosi di proselitismo settario che, nutrito dal solito scontro fra politica e giustizia, è sempre più lontano dalla serietà della *recta ratio* e sempre più consentaneo a tornei verbali depremiti.

Tali anche perché ornati da uno strabico stillicidio di regole ed eccezioni, non ultime quelle impresse dal Consiglio dell'Unione europea nel dicembre 2025⁶: le possiamo misurare come reazioni non proprio lungimiranti a decisioni giudiziarie, comprese le sentenze che la Corte di giustizia dell'UE (CGUE) emette il 4 ottobre 2024⁷ e il 1º agosto 2025⁸. Coreografate sul palcoscenico di polemiche tormentosamente infeconde, hanno finito per fornire ulteriore materiale alla schiera di apatici e assidui antagonismi. Hanno insomma confermato il rigetto delle evidenze empiriche e il disinteresse a governare con approcci ragionevolmente sostenibili l'epocale fenomeno migratorio.

2. La disciplina sovrastatale dell'UE

³ Sul punto si vedano *ex plurimis*: UFFICIO DEL MASSIMARIO DELLA CORTE DI CASSAZIONE, *Relazione sull'Art. 2 bis d. lgs. n. 25 del 2008 e connesso Decreto Interministeriale attuativo dell'elenco dei paesi di origine sicuri*, dicembre 2020; EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM, *Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure*, dicembre 2022, reperibile in https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-12/2022_safe_country_concept_asylum_procedure_EN.pdf (ultimo accesso 20 dicembre 2025); C. PITEA, *La nozione di "paese di origine sicuro" e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, n. 3, p. 627; F. VENTURI, *Il diritto d'asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di "paesi di origine sicuri" ad opera della L. 132/2018 di conversione del cd. "decreto sicurezza"* (d.l. 113/2018), in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, n. 2, p. 147; E. COLOMBO, M. FLAMINI, *La procedura accelerata "Paesi sicuri"*, in AA. VV., *Casebook in materia di protezione internazionale*, realizzato su iniziativa della SSM e dell'Università di Trento nell'ambito del Progetto europeo di formazione giudiziaria FRICoRe (*Fundamental Rights in Courts and Regulation*), 2021, pp. 189-218.

⁴ E. CELORIA, A. DE LEO, *Il protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2024, n. 1, pp. 1-26.

⁵ M. GATTUSO, *Tre domande sui Paesi sicuri*, in AA.VV., *La triste parabola del diritto dell'immigrazione. Il legislatore cambia ancora idea (in peggio). In ricordo di Cecilia Corsi*, in *Speciali Questione giustizia*, 2023, pp. 115-126.

⁶ COUNCIL OF THE EU, *Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Common System for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC*, Brussels, 5 December 2025, 16521/2. Si veda anche COUNCIL OF THE EU, *Regulation as regards the application of the safe third country concept*, 27 November 2025 (general approach), 27 November 2025, Brussels, 16004/25.

⁷ Cause C-608/22 (AH) e C-609/22 (FN).

⁸ Cause C-758/24 (Alace) e C-759/24 (Canpelli).

Il sistema legale dell’UE è dominato dall’obiettivo dell’efficienza che, nella gestione delle domande di asilo, impatta sulle fasi amministrativa e giudiziaria. Lo attestano procedure e processi accelerati consumati in spazi di confine e di transito: sono individuati con tecniche di *fictio iuris*, per cui la norma crea e definisce una zona di frontiera ancorché non sempre corrispondente alla situazione reale, tangibile e concreta⁹. Una finzione che, dal campo geografico, si estende ad altri ambiti di normazione primaria e secondaria. A rilevarlo è una corposa normativa dove, come si avrà modo di appurare, la *fictio* signoreggia in concetti chiave quali trattenimento, *non-refoulement* e, appunto, Paesi di origine sicuri (POS)¹⁰.

La loro designazione serve, in via preliminare, a tracciare la distinzione tra stranieri che hanno chance di accedere allo status di rifugiato e quelli che ne hanno poche. Individuati i secondi, li indirizza verso dispute rapide e con carichi probatori particolari: le notizie provenienti da fonti diversificate (Stati-UE, UNHCR, *European Union Agency for Asylum*-EUAA, Consiglio d’Europa e altre organizzazioni competenti) suppongono l’assenza di rischi di persecuzione o di danno grave nei confronti del richiedente asilo; deve perciò dimostrare perché il Paese di origine, generalmente sicuro per altri cittadini e residenti, non lo sia per lui e per la sua personale situazione. Si tratta di un sistema che non sempre regge alla pressione della quotidiana fatica delle giurisprudenze, dal cui filtro affiora una disciplina con contenuti non chiari e indeterminati, quindi con conseguenze incerte e imprevedibili¹¹.

In embrione emergono già in sede di recepimento della direttiva 2005/85/CE, la cui impostazione normativa, dopo vari passaggi, si assesta in quella 2013/32/UE: conosciuta come direttiva procedure, attribuisce alle autorità statali la facoltà di mantenere o introdurre disposizioni che consentano l’individuazione di Paesi terzi di origine sicuri. L’attenzione si focalizza sull’art. 37 e sull’allegato I, dai quali si evincono indicatori per la designazione¹². I principali rinviano alla tutela della dignità delle persone, all’esistenza di un equo sistema processuale e, soprattutto, all’assenza di persecuzioni. Quelle che, ai sensi dell’art. 9 della direttiva qualifiche 2011/95/UE, si manifestano con la tortura, i trattamenti inumani o degradanti e le minacce derivanti da violenze indiscriminate in situazioni conflittuali, a cominciare dalle guerre¹³: per natura e frequenza, rappresentano una violazione grave dei diritti e delle libertà fondamentali. Le giurisprudenze nazionali ed europee cercano di precisarne i caratteri legali rinviano, a loro volta, all’art. 15 (par. 2) della Convenzione dei diritti dell’Uomo (CEDU) e all’art. 1(A) di quella di Ginevra del 1951¹⁴.

⁹ Si veda, ad esempio, il Decreto del Ministro dell’Interno italiano del 5 agosto 2019, *Individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini dell’attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale*. Sulle problematiche giuridiche relative alle zone di transito in materia di diritto di asilo si vedano A. AMMIRATI, V. CAPEZIO, G. CRESCINI, A. MASSIMI, *Le zone le zone di transito aeroportuali: definizione, funzionamento e criticità alla luce della prassi*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2021, n. 3, 2021, pp. 52-97.

¹⁰ Sul punto G. MICHELINI, *L’odierno diritto dell’immigrazione, o regno della finzione*, in AA.VV., *Immigrazione in Europa, i diritti fondamentali. Quale progetto per la prossima legislatura europea?*, in *Gli speciali di Questione giustizia*, luglio 2024, pp. 21-24.

¹¹ Come, tra gli altri, emerge da CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione del Ministro per i rapporti con il Parlamento sulla situazione dei Paesi di origine sicuri inclusi nell’elenco di cui all’art. 2-bis, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 5*, in *Atti Parlamentari*, XIX legislatura, Doc. CCXXXIX, 1° aprile 2025, pp. 4-9.

¹² Tra questi indicatori si annovera il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella CEDU (in particolare, quelli cui non si può derogare a norma dell’articolo 15.2), nel Patto internazionale sui diritti civili e politici e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, nonché un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà. Sul punto si veda allegato I alla direttiva 2013/32/UE.

¹³ Sulla direttiva qualifiche si vedano *ex plurimis* CORTE DI GIUSTIZIA DELL’UE (GCUE), *M e X X*, cause riunite C-391/16, C-77/17, C-78/17, 14.5.2019; GCUE, *Bilali*, C-720/17, 23.5.2019; CGUE, *Torubarov*, C-556/17, 29.7.2019; CGUE, *Torubarov*, C-556/17, 29.7.2019; CGUE, *Vethanayagam*, C-680/17, 29.7.2019.

¹⁴ Come dimostrano, a livello europeo, le sentenze della GCUE: 7 novembre 2013, cause riunite C-199/12 a C-201/12, spec. p.ti 51-53; 26 febbraio 2015, C-472/13, p.to 25; 19 novembre 2020, C-238/19, p.to 22; nonché 4 ottobre 2024 cause C-608/22 e C-609/22; 17 febbraio 2009 C-465/07; 30 gennaio 2014, C-285/12. In questo senso anche gli orientamenti del Consiglio di Stato francese, chiamato più volte a pronunciarsi sulla correttezza delle designazioni operate a livello statale rispetto ai criteri previsti dalla direttiva europea. Si vedano CONSEIL

Dall'orizzonte di questo panorama spuntano via via le prime liste nazionali, alle quali si accosta una dell'Unione europea: non ancora approvata nel momento in cui si scrive, si afferma con la proposta del 16 aprile 2025¹⁵. A stilarla è la Commissione che, con l'affermazione di un elenco comune di Stati terzi sicuri¹⁶, auspica l'accelerazione dell'attuazione del Patto su migrazione e asilo: approvato un anno prima, entrerà in vigore nel giugno 2026¹⁷. In vista di questo traguardo occorre rendere più efficiente la gestione “di richieste di asilo probabilmente infondate”, afferma l'Esecutivo guidato da Ursula von der Leyen¹⁸. Di qui l'invito a Consiglio e Parlamento dell'UE affinché riconoscano agli Stati membri la possibilità di utilizzare la soglia del 20%: permetterebbe di applicare procedure rapide e di frontiera a chi proviene da Paesi per cui il 20% o meno delle domande ottiene protezione internazionale nello spazio giuridico dell'Unione. La Commissione, peraltro, non esclude riserve ed eccezioni: conferendo maggiore flessibilità agli organi nazionali, permettono l'inserimento in lista di Paesi terzi che, per porzioni dei loro territori e per specifiche categorie di persone, presentano elementi di insicurezza¹⁹. L'elenco dell'UE completerà quelli predisposti a livello domestico, tutti marcando la tendenza verso il celere espletamento delle richieste di protezione internazionale. Il che si riflette nell'attenuazione degli oneri motivazionali da parte di autorità amministrative e giurisdizionali: considerati i mezzi, le risorse, il numero delle domande e le scadenze serrate non è possibile pretendere altrimenti²⁰.

3. Il recepimento in Italia. La detenzione amministrativa

A dominare è in altre parole una catena di operazioni impostata su priorità, plausibilità, velocità e zone di frontiera. In Italia si traduce nel vaglio che le Commissioni territoriali devono effettuare in modo prioritario e nell'arco di tempi notevolmente compressi: spesso comportano la qualificazione di manifesta infondatezza, precludendo l'effetto sospensivo del ricorso presso i competenti tribunali; a legittimarla è l'appartenenza del richiedente a un Paese di origine sicuro, presupposto per trattenerlo in apposite strutture²¹.

Individuate con decreto del Ministro dell'Interno²², queste ultime si caratterizzano per modalità ed espressioni giuridicamente contraddittorie: sono luoghi di “detenzione amministrativa”²³. S'impone a

d'ÉTAT, *Décision n° 490225 25*, aprile 2024, p.ti 10-11; CONSEIL d'ÉTAT, *2ème - 7ème chambres réunies, n° 437141*, 2 luglio 2021.

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the establishment of a list of safe countries of origin at Union level*, Brussels, 16 April 2025, COM(2025) 186 final 2025/0101(COD).

¹⁶ Kosovo, Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Marocco e Tunisia.

¹⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Explanatory memo on the Pact on Migration and Asylum*, Brussels, 14 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/qanda_24_1865/QANDA_24_1865_EN.pdf (ultimo accesso 20 dicembre 2025).

¹⁸ Sul punto *Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio*, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE. Si veda anche EUROPEAN COMMISSION, *Achievements of the von der Leyen Commission. Managing migration responsibly*, novembre 2024.

¹⁹ Sul punto EUROPEAN COMMISSION, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the application of the 'safe third country' concept*, Brussels, 20 May 2025, COM(2025) 259 final 2025/0132(COD).

²⁰ N. MORANDI, *Le procedure accelerate per l'esame della domanda di protezione internazionale: analisi dell'art. 28-bis d.lgs. n. 25/2008*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2020, n. 3, pp. 145-192.

²¹ Art. 28-bis d.lgs. 25/2008.

²² Comma 4 dell'art. 28-bis, d.lgs. 25/2008.

²³ Un regime di detenzione che si collega all'art. 14, comma 2, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*), su cui si veda Corte cost., sentt.: 10 aprile 2001, n. 105; 20 dicembre 2017, n. 275; 10 aprile 2025, n. 39; 3 luglio 2025, n. 96. Si veda anche Corte EDU (Grande Camera), *Khlaifia e altri c. Italia*, 15 dicembre 2016, ric. n. 16483/12. Sul punto si veda anche la direttiva 2024/1346/UE, per cui il trattamento dei richiedenti protezione internazionale deve essere improntato ai “principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattamento” (Considerando 26); “[è] opportuno che i richiedenti che si trovano in stato di trattamento siano trattati nel pieno rispetto della dignità umana e che la loro accoglienza sia configurata specificamente per rispondere alle loro esigenze in tale situazione” (Considerando 31). Si veda

a chi, presumibilmente, ha fatto ingresso nel territorio italiano senza averne titoli. Non ha perciò commesso reati. O meglio, ne ha forse commesso uno di tipo contravvenzionale, come disciplinato dall'art. 10-bis del Testo unico sull'immigrazione²⁴, il cui procedimento è non a caso sospeso in presenza di domanda di asilo²⁵. In ogni caso, centri di questo genere incarnano un regime di coercizione che, come ricorda la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), sovente incombe su persone in fuga dal proprio Paese per evitare esiti persecutori²⁶.

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale che, con una decisione del 3 luglio 2025 (n. 96), inquadra il trattenimento dello straniero nella situazione di assoggettamento fisico all'altrui potere. Tempi, modi e garanzie processuali vestono qui il ruolo di indici “dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale”²⁷: al pari degli altri diritti che la Carta proclama inviolabili, spetta ai singoli in virtù della loro qualità di esseri umani; motivo per cui la protezione di questa libertà non può essere scalfita “dagli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione”²⁸. Significa che il trattenimento deve essere concepito e gestito nel quadro delle garanzie di cui all'art. 13 Cost., compresa la doppia riserva di legge e giurisdizione²⁹.

Ciò permette alla Consulta di evidenziare un vulnus nella disciplina italiana dei trattenimenti, impropriamente assoggettati a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali³⁰. In pratica, non è rispettato l'obbligo di regolamentarli con legge³¹. L'Avvocatura erariale replica che, in presenza di condotte dell'amministrazione lesive del diritto alla libertà personale, soccorrono gli artt. 2043 del codice civile e 700 di quello di procedura civile: qui i rimedi dei provvedimenti d'urgenza; lì il principio del *neminem laedere* con forme prevalentemente riparatorie e compensative. Vero, ribatte la Consulta. Si tratta, tuttavia, di richiami che scontano la mancanza di fonti primarie, necessarie per la “definizione di una più immediata ed efficace tutela processuale, anche attraverso l'individuazione del giudice competente e la predisposizione di un modulo procedimentale nel quale il trattenuto possa agire direttamente”³².

4. Regole, finzioni, eccezioni ed emergenze

Il teatro dei trattenimenti svela così i tratti di una prassi normativa che, contesa fra efficienza nella gestione dei flussi migratori e garanzie di diritto sostanziale e processuale, alleva spore equivoche, oltremodo passibili di talenti interpretativi. Li vediamo nelle istruttorie di designazione dei Paesi terzi di origine sicuri, per i quali il decreto ministeriale non esclude riserve ed eccezioni di ordine territoriale o per specifiche categorie di individui. Il Governo italiano ne fa ampio uso come attestano le relative schede: basti menzionare quelle riguardanti Nigeria e Costa d'Avorio che, pur figurando nell'elenco dei POS, risultano insicuri per comunità LGBTQ+, vittime di tratta e persone residenti in taluni territori fattualmente fuori dal controllo delle autorità statali³³. Un'impostazione, questa, che si riverbera sulle allegazioni dei fatti da provare, per cui il richiedente asilo deve non soltanto riferire di specifiche situazioni, ma dare anche conto di quelle segnate da marcata gravità relativamente alla

anche CGUE (Grande Sezione), 8 novembre 2022, cause C-704/20 e C-39/21. Si vedano infine Corte Cass., sentt. nn.: 275 del 2017; 32070 del 2023, 36522 del 2023; 4223 del 2024; 4 del 2024; 15 del 2024; 17 del 2024; 2378 del 2024.

²⁴ D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

²⁵ A. DEL GUERIO, *La dignità dei migranti alle frontiere europee*, in *BioLaw Journal–Rivista di BioDiritto*, 2023, n. 4, pp. 151-171.

²⁶ Corte EDU, 30 marzo 2023, *J.A. e altri c. Italia*, Ric. n. 21329/18, spec. par. 81-82, nella quale la Corte europea ricorda che “la detenzione non dovrebbe essere arbitraria”.

²⁷ Corte cost., 3 luglio 2025, n. 96.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ In particolare l'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 286/1998.

³¹ Corte cost., n. 96/2025, p.to 10.2 del *Considerato in diritto*.

³² Ibidem.

³³ G. ARNONE, *Il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute applicative*, in M. ACIENNO (a cura di), *Il diritto alla protezione internazionale e l'impegno della giurisdizione*, in *Questione giustizia*, numero speciale, gennaio 2021, pp. 141-155.

sua condizione; e farlo in tempi stretti³⁴. In caso contrario la domanda è rigettata senza analisi dettagliate: se non evidenzia il pericolo di danni gravi, il migrante proveniente da un Paese sicuro non ha titoli per soggiornare sul territorio italiano.

Ciò, fanno sapere alcuni, rientra fra le scelte politiche, compresa quella di optare per date procedure amministrative e peculiari modelli processuali. Ovvio e indubitabile, ribattono altri. Ma è altrettanto manifesto che in una democrazia costituzionale il titolare della macchina politica esercita la sua discrezionalità entro i limiti del costituzionalmente concepibile. Limiti che, in relazione a procedure e processi, operano non solo in vista della risoluzione di controversie, ma anche per fare giustizia, nel senso che la Costituzione attribuisce alla formula³⁵. In sintassi chiara e leggibile, vuol dire che la condizione giuridica degli stranieri e l'esistenza di requisiti che legittimano la loro permanenza al di qua dei confini nazionali vivono nel patto costituente del 1948: i suoi contenuti s'impongono sull'operato del giudice ordinario che, nell'assoggettarsi alla legge, non può dismettere i panni del garante dei diritti e delle libertà democratiche stabilite nella e dalla Carta italiana.

Lo attesta in primo luogo l'art. 10.3 Cost., alla cui matrice devono riferirsi le disposizioni emanate in tema di immigrazione. Comprese quelle riguardanti le domande di asilo, nelle cui dispute trovano posto deroghe al principio dispositivo, secondo cui sono le parti, e non il giudice, a dare impulso al processo definendo ambiti e mezzi di prova: alla luce dall'esperienza concreta e delle verità fallibili della Costituzione, appaiono non solo ammissibili, ma anche ragionevoli; si concretano, ad esempio, in interventi istruttori compiuti con ruoli "officiosi" dei giudicenti e con l'obiettivo di colmare lacune informative³⁶. Sono tanto più necessari alla luce di procedure sommarie e serrate scansioni temporali, rispetto alle quali tali modalità cooperative rilevano sia nel lavoro degli organi amministrativi che nell'eventuale fase giudiziale di accertamento dello status del richiedente³⁷. Ciò, va anche precisato, non vuol dire esonerare il migrante dall'obbligo di presentare i fatti in modo veritiero, chiaro e trasparente³⁸. Come quelli che, sotto altro aspetto e da altra prospettiva, irrompono nel fluire delle contese dottrinali, politiche e giudiziali con irrimediabili tragedie.

Una fa capolinea il 26 febbraio 2023, quando più di novanta persone muoiono a poche centinaia di metri dalla riva di Steccato di Cutro in Calabria. Segue l'intervento del Governo, ufficiato da uno scenografico Consiglio dei Ministri³⁹: il risultato è il decreto legge 10 marzo 2023, n. 20, poi convertito con legge 5 maggio 2023, n. 50. Conosciuto come decreto Cutro⁴⁰, ricalca l'abitudine dell'Esecutivo ad aumentare pene e carichi sanzionatori (per gli scafisti si prevedono fino 30 anni di reclusione se durante il viaggio i migranti muoiono o subiscono lesioni), il cui effetto pratico e deterrente è tutto da dimostrare⁴¹. A questi si aggiungono le disposizioni sulla protezione sussidiaria⁴² e, soprattutto, l'art. 6-bis al d.lgs. 142/2015. Corredato da nuove ipotesi di procedure

³⁴ Art. 36, par. 1, direttiva 32/2013/UE.

³⁵ M. TARUFFO, *L'istruzione probatoria*, in Idem (a cura di), *La prova nel processo civile*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* (diretto da A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI, P. SCHLESINGER), Milano, Giuffrè, 2012, p. 113.

³⁶ Sul punto Corte Cass., Sez. I civ., ord. 30 dicembre 2024, n. 34898, p.to 17.1.

³⁷ M. FLAMINI, *Il dovere di cooperazione istruttoria nel procedimento di protezione internazionale: il punto di vista del giudice di merito*, in *Questione giustizia*, 2020, n. 3, pp. 22-42.

³⁸ P. COMOGLIO, *Il dovere di cooperazione istruttoria nei procedimenti di protezione internazionale: un difficile inquadramento sistematico*, in *Questione giustizia*, 2020, n. 3, pp. 9-21.

³⁹ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Consiglio dei Ministri n. 24 a Cutro*, in <https://www.governo.it/it/media/consiglio-dei-ministri-n-24-cutro/22019> (ultimo accesso 5 dicembre 2025).

⁴⁰ Su cui ex plurimis M. AMBROSINI, *Il decreto Cutro e le tre politiche dell'immigrazione in Italia*, in *Politiche sociali*, 2023, n. 3, p. 507.

⁴¹ S. ZIRULIA, *Il reato di «Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina» (art. 12-bis t.u. imm.). Uno strumento sproporzionato e inefficace per il contrasto al traffico di migranti*, in *Questione giustizia*, 22 luglio 2025.

⁴² Direttiva 2011/95/UE del Parlamento e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

super accelerate⁴³, riguarda domande di asilo presentate alla frontiera o in zone di transito da chi, inutile dirlo, proviene da Paesi terzi di origine sicuri: il migrante è trattenuto durante lo svolgimento della procedura e al solo scopo di accertare il suo status, ovvero quando non abbia consegnato passaporto, altro documento equipollente o prestato idonea garanzia finanziaria⁴⁴; la Commissione territoriale deputata all'esame della domanda deve decidere nel termine di sette giorni, fermo restando che l'intero procedimento non può superare le quattro settimane. Il provvedimento dell'organo territoriale può perciò essere adottato con obblighi motivazionali notevolmente alleggeriti⁴⁵. Tanto che la domanda è sovente restituita al mittente con una semplice e sintetica dichiarazione⁴⁶.

Lontani da approcci strutturali ad effetti ragionevoli, questi interventi sembrano modulati da eventi contingenti, di fronte ai quali si reagisce con l'*habitus* dell'estemporaneità e dell'improvvisazione. Confermano cioè la tendenza a muoversi nel sentiero di una straordinarietà normale, quindi spesso paradossale e contraddittoria. Quella che, ad esempio, l'anno dopo (maggio 2024) porta all'emanazione di un altro decreto ministeriale, con cui si amplia la lista dei POS fino al numero di 22. Indicativo che fra questi figurino Paesi da cui provengono il maggior numero di migranti⁴⁷. Spiegano l'attitudine a esaltare – ma solo a parole – l'efficienza amministrativa, nella cui morsa cade anche la fase giurisdizionale dell'esame delle domande di chi aspira allo status di rifugiato. Ambiti, questi, in cui si aggrovigliano due pretese: evadere celermemente le domande di asilo; rispettare le libertà fondamentali costituzionalmente stabilite. Con tutto l'impatto che questo implica in termini di equo e giusto processo.

5. Paesi sicuri e Protocollo Italia-Albania

Nel frattempo prende corpo il progetto del Protocollo Italia-Albania del 2023 che, come si sostiene al di qua dell'Adriatico, non serve a risolvere il problema dell'immigrazione illegale, ma avrà comunque un effetto dissuasivo per migranti intenzionati a varcare le coste italiane. Fosse questo l'obiettivo, la sua carismatica ambizione si candida a eguagliare quella dei danzatori della pioggia di fronte ai fenomeni atmosferici. Non la pensa così il Governo, che ne inaugura l'applicazione il 16 ottobre 2024, quando la Guardia Costiera conduce nei centri di Shëngjin e Gjadër 16 migranti, poi ridotti a 12, provenienti da Bangladesh ed Egitto. Seguono visite mediche, accesso a un interprete, presentazione di domande di asilo. Le prende in carico la Commissione territoriale di Roma che, in sezioni appositamente istituite, rigetta le richieste: i migranti provengono da POS; le loro allegazioni non giustificano una differente decisione. Di qui la spinta ai ricorsi, affidati per l'occasione al Tribunale della Capitale. Al termine di udienze celebrate in via telematica si decreta la non convalida dei trattenimenti: non è possibile riconoscere come sicuri i Paesi di origine dei richiedenti. La

⁴³ Come le definirà poi Corte Cass., Sez. I civ., n. 34898/2024, cit., p.to 15. Sul punto M. GIOVANNETTI, *Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023*, in *Questione giustizia*, 2023, n. 3, pp. 134-140.

⁴⁴ MINISTRO DELL'INTERNO, *Decreto 14 settembre 2023. Indicazione dell'importo e delle modalità di prestazione della garanzia finanziaria a carico dello straniero durante lo svolgimento della procedura per l'accertamento del diritto di accedere al territorio dello Stato*, n. 23A05308, in *Gazzetta ufficiale Serie Generale*, n. 221 del 21-09-2023.

⁴⁵ Si veda Trib. Firenze, Sez. spec. immigrazione, decreto, 20 settembre 2023, R.G. 9787/2023; Trib. Catania, Sez. spec. immigrazione, decreti 29 settembre 2023, nn. 10459, 10460 e 10461. Per commenti si vedano C. FAVILLI, *Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedura di frontiera: Commento al decreto del Tribunale di Catania del 29 Settembre 2023*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2023, n. 3, pp. 1-23; T. VLADIMIR SANTANGELO, *Il trattenimento in frontiera dei richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicuri: una privazione di libertà «per cittadinanza»?*, in *Questione giustizia*, novembre 2023.

⁴⁶ G. ARMONE, *Il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute applicative*, cit., p. 149.

⁴⁷ MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, *Decreto 7 maggio 2024. Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. (24A02369)*, in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 105 del 07-05-2024.

conseguenza è l'inapplicabilità dell'iter di frontiera: i 12 migranti devono lasciare l'Albania ed essere portati in Italia, dove saranno assoggettati a procedure ordinarie⁴⁸.

Per parte governativa le decisioni dei giudici romani celano il fazioso tentativo di smantellare il “neo modello di gestione dei flussi migratori”, così definito dalla Presidente della Commissione europea⁴⁹. La vicenda è in tal modo trascinata sul terreno dell’italico scontro tra politica e magistratura, arricchito in questo frangente da una nuova componente: il fenomeno migratorio. Lo testimoniano le dichiarazioni del Ministro della Giustizia e del Presidente del Consiglio per i quali, quando non “abnormi”, i decreti di non convalida sono decisamente “pregiudiziali”⁵⁰. In effetti l’orientamento romano s’appiglia a una pregiudiziale. Si tratta, però, di quella disciplinata dall’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’UE (TFUE). Nel caso di specie prende corpo con le domande di un giudice della Repubblica Ceca alla Corte di Giustizia dell’UE (CGUE), le cui risposte sono vergate nella sentenza della Grande Sezione del 4 ottobre 2024⁵¹: ampiamente richiamata nei decreti di non convalida del Tribunale di Roma, affronta tre questioni.

Con la prima si chiede alla CGUE se l’articolo 37 e l’allegato I della direttiva 2013/32/UE debbano essere interpretati nel senso che un Paese terzo cessi di essere sicuro quando invoca il diritto di derogare agli obblighi della CEDU, come sancito dal relativo art. 15⁵². La CGUE risponde che la semplice invocazione non comporta la perdita della qualifica. Le autorità statali devono comunque valutare se le misure di deroga incidano sulla sicurezza del Paese terzo e, di conseguenza, sulla sua compatibilità a restare in lista. E questo anche al cospetto di eventi significativi, come la guerra, che, per la loro importanza, possono impattare sulla capacità di soddisfare i criteri enunciati nelle disposizioni unionali, indi sulla presunzione di sicurezza⁵³.

La seconda questione riguarda le eccezioni di carattere geografico. Afferiscono cioè alla possibilità d’interpretare l’art. 37 della direttiva 32/2013 in modo da designare un Paese terzo come sicuro eccettuare alcune parti del suo territorio. La CGUE ribadisce che una siffatta interpretazione non trova sostegno. In caso contrario, si violerebbero gli orientamenti restrittivi cui sono soggette le disposizioni aventi carattere di deroga⁵⁴: la direttiva mira a garantire un esame delle domande in regime di specialità, dettato dall’obiettivo di istituire procedure comuni di riconoscimento della protezione internazionale. Il fatto che testi e giurisprudenze non abbiano previsto la facoltà di escludere una parte del territorio ai fini della designazione, rispecchia l’esigenza di bilanciamento tra i diritti fondamentali dei migranti e l’interesse degli Stati membri a garantire frontiere esterne e ordine pubblico interno-internazionale. In breve, se talune zone del Paese terzo non soddisfano condizioni sostanziali di sicurezza, non è possibile designarlo come sicuro⁵⁵.

L’ultimo quesito concerne il ruolo del giudice nazionale: quando investito di un ricorso avverso la decisione di rigetto di una domanda di asilo esaminata nell’ambito del regime speciale dei POS, deve rilevare la violazione delle condizioni di designazione anche se non espressamente invocata dal ricorrente? La risposta fa leva sull’art. 46 della direttiva 32/2013, letto alla luce dell’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE il quale, a sua volta, s’informa al principio della tutela giurisdizionale equa ed effettiva: l’inoservanza delle disposizioni della direttiva costituisce elemento di diritto che l’organo giurisdizionale deve prendere in considerazione nell’ambito dell’esame completo ed *ex*

⁴⁸ Trib. Roma, Sez. spec. diritti della persona e immigrazione, decreto 18 ottobre 2024, RG 42256/2024.

⁴⁹ Si veda per tutti THE GUARDIAN, *Von der Leyen to ask EU leaders to explore using ‘return hubs’ for migrants. European Commission president cites Italy-Albania deal as possible model for reducing irregular arrivals to Europe*, 15 ottobre 2024.

⁵⁰ Per tutti si veda N. BARONE, *Albania, arrivati a Bari i 12 migranti. Nordio: sentenza abnorme, legifereremo*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 ottobre 2024.

⁵¹ Causa C-406/22.

⁵² Va qui ricordato che tra gli elementi da prendere in considerazione per valutare l’eventuale designazione risultano quelli della protezione contro le persecuzioni e i maltrattamenti: l’allegato I della direttiva rinvia al rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella CEDU, in particolare quelli ai quali non si può derogare a norma dell’articolo 15 della Convenzione.

⁵³ CGUE, sent. 4 ottobre 2024, *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, C-406/22, p.to 81.

⁵⁴ Su cui già CGUE: sent. 5 marzo 2015, *Commissione/Lussemburgo*, C-502/13, p.to 61; sent. 8 febbraio 2024, *Bundesrepublik Deutschland*, C-216/22, p.to 35; e alla relativa giurisprudenza ivi pure riportata.

⁵⁵ CGUE, sent. 4 ottobre 2024, C-406/22, cit., p.ti 45-62.

nunc, anche se il richiedente non lo ha invocato; vale anche nel caso in cui non entra nel merito dei requisiti postulati per la protezione internazionale, ma si sofferma sui soli aspetti procedurali⁵⁶.

6. Il ruolo dei giudici

Le giurisprudenze statali e sovraffederali sembrano così mettere in discussione la strategia governativa come inverata dal Protocollo Italia-Albania. Tanto che, poche ore dopo l'emanazione dei decreti del Tribunale di Roma, l'Esecutivo italiano reagisce con sdegnata prontezza. Lo fa scomodando le fonti del diritto, come certifica il decreto legge 23 ottobre 2024, n. 158. Si tratta di un atto che, a conferma dell'atteggiamento volto a stratificare confusamente disposizioni, confluiscce nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, di conversione del decreto legge 11 ottobre 2024, n. 145, il quale a sua volta intercede la “materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali”. Che dire, un'evidente esibizione di omogeneità, coerenza, trasparenza e chiarezza nell'opera di drafting normativo.

Ad ogni modo, sottraendo la competenza della designazione al documento ministeriale, il decreto 158/2024 la devolve a quello di rango legislativo: il nuovo articolo 2-bis del d.lgs. 25/2008 contiene ora l'elenco di 19 Paesi di origine sicuri, da cui sono espunti Camerun, Colombia e Nigeria, mentre rimangono Egitto, Bangladesh e Tunisia. Ai fini dell'aggiornamento della lista, le nuove regole prevedono che il Consiglio dei Ministri delibera entro il 15 gennaio di ogni anno una relazione, con la quale riferisce sulla situazione dei listati Paesi e di quelli candidati all'inclusione. Spariscono le eccezioni territoriali, ma sopravvivono quelle relative a date categorie di persone: sebbene non esplicitate negli atti di nuovo conio, le schede tecniche allegate alle istruttorie governative continuano a evidenziare in Stati terzi sicuri rischi di persecuzioni per dissidenti politici, minoranze etniche e religiose nonché comunità LGBTQ+.

Il Ministro della Giustizia tiene a precisare che, nel momento in cui l'elenco è inserito in una legge, “il giudice non può disapplicarlo”⁵⁷. Forse ha dimenticato i principi della *primauté* comunitaria e dei diretti effetti, che impongono all'Italia, come a tutti i Paesi dell'UE, di disapplicare norme nazionali quando in contrasto con il diritto unionale. O, più probabilmente, vuole evitare che giudici ordinari bypassino disposizioni apparecchiate dal Governo: al massimo potrebbero sottoporle a incidenti di costituzionalità o a domande pregiudiziali inviate alla Corte di giustizia dell'UE mediante il canale dell'art. 267 TFUE. Cosa che puntualmente si verifica con 14 quesiti spediti a Lussemburgo dai Tribunali di Firenze, Bologna, Roma e Palermo. A questi si aggiungono gli interrogativi di giusdidenti di altri Paesi membri come, ad esempio, dimostra l'ordinanza del 29 novembre 2024 del Tribunale amministrativo di Berlino: la sicurezza di un Paese terzo deve essere misurata con riferimento a tutto il territorio e per tutti i gruppi o categorie di persone, oppure si possono prevedere delle eccezioni? Cosa si intende per gruppo o categoria? Quale è il margine di apprezzamento che le autorità nazionali dispongono nella designazione dei POS? E, soprattutto, quali sono gli ambiti e i limiti del controllo giurisdizionale in questa materia?⁵⁸.

In attesa delle risposte della CGUE, la Cassazione italiana fa sapere che il giudice ordinario non può sostituirsi al Governo, né può annullare con effetti *erga omnes* il decreto ministeriale: è riservata al circuito democratico della rappresentanza politica la scelta di prevedere “un regime differenziato di esame delle domande di asilo per gli stranieri che provengono da Paesi di origine sicuri”⁵⁹. Ciò, tuttavia, non esclude l'obbligo per il Governo di redigere fonti secondarie “in conformità della disciplina europea”: spetta ai giudici controllare se sia stata o meno rispettata. Vuol dire che, nell'ambiente normativo anteriore al decreto legge 158/2024 e alla legge 187/2024, l'organo giurisdizionale ordinario può valutare la sussistenza dei presupposti di legittimità della

⁵⁶ Ivi, p.ti 84-98. Sul punto si veda anche CGUE, *Alheto*, 25 luglio 2018, C-585/16, p.to 115.

⁵⁷ Si veda A. CANDITO, *Migranti, ecco che cosa succede con il nuovo decreto*, in *La Repubblica*, 22 ottobre 2024.

⁵⁸ Per una loro rassegna P. IANNUCCELLI, “*Paesi d'origine sicuri*”: la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, n. 3, reperibile in PAESI https://europeanlitigation.eu/wp-content/uploads/pdf/Iannuccelli_Rinvii_11.12.24.pdf (ultimo accesso 20 dicembre 2025).

⁵⁹ Corte Cass., Sez. I civ., sent. 19 dicembre 2024, n. 33398.

designazione. Lo può fare in sede di ricorso avverso una decisione di rigetto di una richiesta di chi proviene da un listato Paese: come stabilito dall'art. 37 della direttiva 32/2013, si possono utilizzare informazioni derivate da fonti istituzionali e qualificate, disapplicando “in via incidentale, in *parte qua*, il decreto ministeriale” secondo la disciplina *ratione temporis*. Una procedura, questa, che s’impone quando “la designazione operata dall’autorità governativa contrasti in modo manifesto con i criteri di qualificazione stabiliti dalla normativa europea o nazionale”⁶⁰. In questa stessa sede la Cassazione precisa che, a garanzia dell’effettività del ricorso, il giudice esercita la potestà cognitoria: comprende il principio di cooperazione istruttoria, tanto più importante nei casi in cui il richiedente abbia adeguatamente “dedotto l’insicurezza nelle circostanze specifiche in cui egli si trova”⁶¹. Per tutti questi motivi, “la valutazione governativa circa la natura sicura del Paese di origine non è decisiva, sicché non si pone un problema di disapplicazione del decreto ministeriale”⁶².

Chiariti questi aspetti, rimangono da comprendere quelli relativi all’ambiente normativo posteriore al decreto legge 158 e alla legge 187 del 2024.

Innanzitutto è da notare che, oltre a rimarcare lo spostamento della funzione legislativa dal Parlamento all’Esecutivo – con il primo sempre più asservito agli indirizzi del secondo – questi atti imprimono una nuova natura al procedimento di designazione, rispetto al quale si paventa il rischio di cristallizzazione di una valutazione sostanzialmente dinamica. La fonte primaria potrebbe cioè intralciare l’opera di aggiornamento della lista in cui figurano Paesi caratterizzati da instabili situazioni giuspolitiche e militari tali che, da un momento all’altro, possono mettere in dubbio la qualifica di sicurezza. Ancora una volta la patata bollente passa nel calderone della giurisprudenza, su cui si riversano accuse di usurpazione di autorità normativa da parte di giudici faziosi, quando non irrISPETTOSI dei poteri separati. Appellativi, questi, non caso rivolti dalla politica ai magistrati, a cominciare da quelli che, senza sorpresa alcuna, inviano a Lussemburgo quesiti pregiudiziali *ex art. 267 TFUE*. Lo attestano le quattordici ordinanze di rinvio, tra i quali si annoverano quelle del Tribunale di Roma del 31 ottobre⁶³ e del 4 novembre⁶⁴ 2024: s’incentrano sulla compatibilità dei nuovi atti aventi forza di legge con la disciplina europea di designazione dei POS e delle connesse procedure.

Della questione è investita la stessa Corte di Cassazione attraverso il ricorso proposto dal Ministero dell’Interno sui decreti dell’ottobre 2024 di non convalida dei trattenimenti nelle strutture albanesi⁶⁵. La Suprema Corte decide di attendere le risposte da Lussemburgo. L’attesa, però, non si traduce in inerzia. Apre invece la strada a una nuova forma di dialogo tra giudici statali e sovrastatali, differente da quella prefigurata dall’art. 267 TFUE. In pratica, la Cassazione si pone in modalità interlocutoria e in spirito di leale cooperazione. Lo fa rinviando a nuovo ruolo la vertenza mediante un’ordinanza che, lunga e articolata, serve a stimolare una migliore coordinazione tra le disposizioni dell’UE e la disciplina italiana in materia di trattenimenti e Paesi terzi di origine sicuri⁶⁶.

Nello specifico, la Corte italiana sottolinea l’esigenza di interpretazione uniforme del diritto dell’UE, la cui competenza è attribuita al Giudice di Lussemburgo, metabolizzatore di tutte le interpretazioni prodotte a livello di Stati membri. Ricalca così la necessità di coerenza, efficacia e autonomia dell’ordinamento dell’UE e dei relativi istituti, compresi quelli afferenti all’immigrazione⁶⁷. Può

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Trib. Roma, Sez. spec. immigrazione, ordinanza 31 ottobre 2024, RG n. 44346. Sul punto si vedano anche Trib. Bologna, Sez. spec. immigrazione, decreto n.r.g. 14572/2024; Trib. Catania, Sez. spec. immigrazione, decreto del 4 novembre 2024, in https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1730797521_tribcatania-3112024-non-convalida-trattenimento-disapplica-dl-23102024-ok-ok.pdf (ultimo accesso 20 dicembre 2025),

⁶⁴ Trib. di Roma, XVIII Sezione Civile, ordinanza 4 novembre (pubblicata l’11 novembre) 2024, su cui G. MENTASTI, *Trattenimento in Albania dei richiedenti asilo: dal tribunale di Roma ancora un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sui ‘Paesi sicuri’*, in *Sistema penale*, 2024, n. 11, pp. 77-81.

⁶⁵ Trib. Roma, Sez. spec. diritti della persona e immigrazione, decreto 18 ottobre 2024, cit.

⁶⁶ Sul punto R.G. CONTI, *Spigolature a prima lettura di Cass. 34898/2024 sul ruolo del giudice di ultima istanza nell’interpretazione del diritto UE*, in *Eurojust*, 2025, n. 1, in <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/cass.n.34898-2024-commento-2.pdf> (ultimo accesso 20 dicembre 2025)

⁶⁷ Corte Cass., Sez. I civ., ord. 30 dicembre 2024, n. 34898.

essere soddisfatta attraverso una sinergia tra giurisdizioni nazionali ed europea, alle quali è affidata l'osservanza del diritto dell'Unione che, lungi dall'essere straniero, è *“law of the land* in ciascuno Paese membro”⁶⁸. Ciò premesso, si ritiene che la sentenza della CGUE del 4 ottobre 2024 non abbia dettato un principio di incompatibilità della nozione di POS con la presenza di eccezioni personali⁶⁹: non pare esservi spazio per alcun automatismo; l'indicazione, nella scheda Paese, di una categoria di persone assoggettate a condizione di insicurezza non necessariamente travolge la complessiva designazione dello Stato terzo⁷⁰.

La Cassazione, tuttavia, precisa che quello dell'UE è un ordinamento improntato a una pluralità di diritti e libertà, assistiti da un sistema multilivello di garanzie: includono il ruolo del giudice comune che, con propri strumenti e nell'ambito della propria competenza, è chiamato a dare attuazione all'ordinamento unionale nel contesto legale nazionale. Vale anche per le eccezioni personali che, pur potendo ritenersi compatibili con la nozione di Paese di origine sicuro, non sono sempre ammissibili: non lo sono, ad esempio, “a fronte di persecuzioni costanti, endemiche o generalizzate, perché altrimenti sarebbe messo in crisi il requisito del ‘generalmente’, richiesto nell'allegato I della direttiva”⁷¹. Ad imporlo è anche il rispetto della dignità umana, come inverata attraverso le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Quelle, in particolare, impresse nei Trattati UE con l'impulso fornito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sull'onda delle Costituzioni approvate dopo la “seconda guerra dei trent'anni” (1914-1945)⁷²: a seguito di questo “conflitto” la tutela delle minoranze ha non a caso assunto un profilo essenziale negli ordini democratici improntati dello stato di diritto e alla protezione delle prerogative delle persone, indipendentemente dall'appartenenza. Il che si riverbera nella configurazione di un Paese terzo⁷³, la cui sicurezza è garantita dal fatto di non relegare la democrazia alla conta dei voti⁷⁴. Al contrario, un fenomeno normativo è realmente democratico se sostenuto dal governo della legge e dai diritti umani, riconosciuti e protetti anche con l'opera dei giudici cui, nel caso di specie, spetta la valutazione di sicurezza contenuta negli atti di designazione. Una valutazione che, per gli stessi motivi, deve tenere conto di specifiche situazioni di persecuzione, incluse quelle che, per il loro carattere esteso e generalizzato, rendono “il Paese obiettivamente insicuro”⁷⁵.

7. I poteri paralegislativi dei giudici e il diritto dell'UE inesistente

Sul punto la Corte di Lussemburgo non pone nessuna obiezione sulla designazione dei POS con atti legislativi: la direttiva 32/2013 e le altre disposizioni unionali non indicano le autorità incaricate né lo strumento giuridico pertinente; ai sensi dell'art. 288 (par. 3) TFUE gli Stati membri dispongono di margini di discrezionalità in ordine a modalità e mezzi di attuazione della normativa europea, a cominciare dalle direttive che, se non *self-executing*⁷⁶, pongono obblighi di risultato⁷⁷. Il margine, tuttavia, non è illimitato: è quantomeno circoscritto dall'obbligo – appunto – di adottare

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem.

⁷² G. STEINER, *In Bluebeard's Caste. Some Notes towards the Redefinition of Culture*, New Haven, Yale University Press, 1971, trad. it. a cura di I. FARINELLI, *Nel castello di Barbablù. Note per la ridefinizione della cultura*, Milano, Studio Editoriale, 1990. Si veda anche S. LEVI DELLA TORRE, *Zone di turbolenza. Intrecci, somiglianze, conflitti*, Milano, Feltrinelli, 2004, p. 17.

⁷³ Corte Cass., Sez. I civ., ord. n. 34898/2024, cit., p.to 17.2.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ivi, p.to 18.

⁷⁶ Per cui si rinvia alla consolidata giurisprudenza che, fra le tante, fa riferimento a CGUE: 25 maggio 1993 C-193/91, (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Bundesfinanzhof* – Germania); 22 giugno 1989, C-103/88 (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal TAR Lombardia); 14 luglio 1994, C-92-92 (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Giudice conciliatore di Firenze); 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90 (domande di pronuncia pregiudiziale proposte dalla Pretura circondariale di Vicenza e dalla Pretura circondariale di Lassano del Grappa); 10 luglio 1997, C-261/95 (domande di pronuncia pregiudiziale proposte dalla Pretura circondariale di Frosinone).

⁷⁷ CGUE (Grande Sezione), 1º agosto 2025, C-758/24 (*Alace*) e C-759/24 (*Canpelli*), p.ti 60-61.

provvedimenti statali emanati per assicurare l'effettività dell'ordinamento unionale⁷⁸. Di qui la sottolineatura del lavoro “di ogni giudice nazionale”, chiamato a garantire la piena efficacia delle disposizioni dell’UE⁷⁹. Tanto più in caso di contrasto tra la legge domestica e la direttiva: qualsiasi organo giurisdizionale deve disapplicare la prima e applicare la seconda, senza per questo dover chiedere o attendere l’intervento del legislatore (ordinario e di revisione costituzionale) o la decisione del giudice delle leggi⁸⁰.

La Corte nazionale o, meglio, qualsiasi Corte nazionale deve in altre parole controllare, “anche solo in via incidentale”, se la designazione del Paese terzo rispetti le condizioni sostanziali enunciate all’allegato I della direttiva 32/2013⁸¹. Operando in regime speciale, questa disposizione consente agli Stati membri di accelerare le procedure, e di farlo in nome di una presunzione di sicurezza superabile solo se il richiedente asilo adduca gravi motivi attinenti alla sua personale situazione⁸². Ne deriva l’accento posto sul diritto a un ricorso equo ed effettivo, come enucleato nell’art. 46 (par.3) della direttiva: articolo che, implicando “l’esame completo degli elementi di fatto e di diritto”, attribuiscono ai giudici la possibilità di “procedere ad una valutazione aggiornata al caso di specie”⁸³; lo possono fare accedendo a fonti di informazione utilizzate da organi governativi e legislativi per designare un Paese terzo come sicuro. Potranno così verificare se la designazione rispetti le condizioni di cui all’allegato I, tenendo eventualmente conto di altre informazioni, “siano esse provenienti da fonti pubbliche o da fonti di cui si è chiesto la produzione a una delle parti”. Resta fermo l’accertamento dell’affidabilità delle notizie, vagliate anche attraverso l’applicazione del principio del contraddittorio, pilastro portante di modelli processuali in stile accusatorio, ovvero giusti, equi ed effettivi⁸⁴.

La CGUE coglie infine l’occasione per chiarire che osta alla designazione di un Paese terzo se non soddisfa le condizioni di sicurezza per alcune categorie di persone. Di là delle divergenze semantiche presenti nelle versioni linguistiche della direttiva 32/2013, l’art. 37 e l’allegato I imprimono sul punto una nozione di invariabilità: le condizioni affinché un Paese terzo venga designato si riferiscono alla popolazione nel suo complesso. In breve, deve essere sicuro per tutti, cittadini e residenti, e non solo per una parte di essi⁸⁵.

Alcuni autorevoli commentatori ritengono che la sentenza della CGUE del 1º agosto 2025 sia “inutile e suicida”⁸⁶.

Questo perché la direttiva 32/2013, all’art. 37, stabilisce che “gli Stati membri possano adottare una ‘normativa’ per designare a ‘livello nazionale’ i Paesi di origine sicuri”⁸⁷. Al contrario, la sentenza della Corte di Lussemburgo non tiene conto dell’aspetto normativo, né del riferimento alle competenze del legislatore statale. Non considera cioè il fatto che “i giudici non possono decidere a livello nazionale in quanto ciascun giudice potrebbe decidere in modo diverso”⁸⁸: la direttiva indica “un’autorità che ha potere normativo e non giurisdizionale”⁸⁹; la CGUE, invece, lascia al “singolo giudice il potere ultimo di decisione”⁹⁰. In questo modo, la CGUE ignorerebbe l’obiettivo della disciplina unionale, chiaramente improntata alla preliminare distinzione tra richiedenti che hanno buone possibilità di accedere allo status di rifugiato e richiedenti che ne hanno poche, proprio perché “provengono da Paesi generalmente sicuri”⁹¹. In altri termini, la Corte lussemburghese trascura il

⁷⁸ Come già evidenziato dai precedenti della Corte di giustizia CE/UE con sent.: 10 aprile 1984, *von Colson e Kamann*, C-14/83, p.to 15; 31 marzo 2022, *Lombard Lizing*, C-472/20, p.to 35.

⁷⁹ Cause riunite C-758/24 e C-759/24, cit., p.to 63.

⁸⁰ Ibidem. Sul punto la CGUE rinvia a suoi precedenti, in particolare alle sentenze: 9 marzo 1978, *Simmenthal*, C-106/77, p.ti 21 e 24; 28 gennaio 2025, C-253/23, p.to 90.

⁸¹ Cause riunite C-758/24 e C-759/24, cit., p.to 67.

⁸² Ivi, p.to 72.

⁸³ Ivi, p.ti 81-85.

⁸⁴ Ivi, p.ti. 86-88.

⁸⁵ Ivi, p.ti 89-105.

⁸⁶ Così S. CASSESE, in R. MONTENEGRO, *Aggressioni dei giudici alla politica*, in *Il Foglio*, 2 agosto 2025.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Ibidem.

principale requisito della direttiva, emanata per impedire “la libera circolazione di chi probabilmente sta abusando del diritto”⁹². Una valutazione, questa, che spetta al legislatore, più attrezzato per l'accertamento della sicurezza o dell'insicurezza del Paese terzo di quanto lo sia un giudice⁹³. Queste critiche imputano perciò alla CGUE la colpa di aver dato mano libera a ciascuna Corte, alimentando la formazione di una pluralità di diritti, tanto numerosi quanto sono i giudicenti nazionali: se lo scopo era mantenere il principio dell'unità del diritto europeo, la CGUE “è riuscita a ottenere l'opposto”⁹⁴.

Depurate dai soliti e non documentati allarmismi, queste critiche potrebbero suonare ragionevoli, se non fosse che ignorano un fatto incontrovertibile: la decisione della CGUE non è nata dal nulla, si è al contrario imposta nell'alveo di decisioni politiche che, con il tempo, hanno generato un'incerta disciplina come voluta, elaborata, approvata e stratificata ad opera di legislatori di destra, di centro e di sinistra.

Sicché, prive di organi percettivi delle evidenze empiriche, tali critiche sembrano il frutto di una visione del diritto dell'Unione che non esiste. O meglio, esiste ma solo nelle menti di ascoltati e mediaticamente influenti esperti e opinionisti, alcuni dei quali impegnati a esaltare non meglio precise colpe dell'Europa, come sfamate da contrapposte propagande. Lo sono quelle che, ad esempio, rimarcano la necessità di gestire a “livello europeo” il fenomeno migratorio, salvo poi non offrire alcuna soluzione istituzionalmente e normativamente coerente per raggiungere questo traguardo. Ma lo sono anche quelle di segno antitetico che, accusando l'Europa di svilire sovranità e identità nazionali, non esitano a chiamarla in causa innanzi alle occorrenze del fenomeno migratorio e alle relative tragedie. Ed è così che, a corrente alternata, l'UE assurge a capro espiatorio delle incapacità dei decisori politici nazionali che, inevitabilmente, si riversano nell'insicura disciplina sovrastatale: i suoi contenuti sono non per nulla ritmati ora da perenni emergenze, ora da esigenze promozionali di maggioranze che si alternano alla guida delle macchine statali. Tutte, a quanto pare, inabili a porsi con schiena diritta di fronte all'infallibile fabbrica dei fatti tra cui, gioco-forza, figura l'immigrazione: un fatto che, in modo continuo e strutturale, fa parte della quotidiana esperienza dell'Europa unita e degli Stati che la compongono. Motivo per cui occorre far tesoro della conoscenza acquisita nel corso degli ultimi decenni, evitando le scappatoie polarizzanti (quelle che vanno dal “accogliamoli tutti” al “riportiamoli tutti a casa loro”) e rispondere con prassi legislative, procedure amministrative e modalità giurisdizionali vagliate con la *recta ratio*; dove *rectitudo* significa scandaglio critico improntato a seri tentativi di falsificazione e a un severo processo conoscitivo per prova ed errore. E, in questo caso, la *rectitudo* porta a dire che il fenomeno migratorio può essere gestito con ragionevoli margini di efficienza ed efficacia attraverso un'Europa davvero unita, come tale aliena dagli stereotipi declamatori su patriottismo e intangibilità delle sovranità nazionali.

Bisogna in altri termini prendere coscienza che la natura sostanzialmente interstatale e intergovernativa dell'attuale ordinamento *sui generis* dell'UE non ha funzionato⁹⁵. Tanto più in ambito di disciplina dell'immigrazione, rispetto alla quale sono gli Stati membri e le relative classi dirigenti i principali protagonisti di un disastroso e pervicace fallimento. Fatto, questo, strumentalmente camuffato da mediatici tifosi, i quali amano sorvolare sopra la mischia delle evidenze, favorendo per contro la signoria delle ipertrofiche aspirazioni. Comprese quelle incarnate dagli ultimi interventi normativi, tra cui si annovera il regolamento 2024/134/UE, chiamato ad abrogare la direttiva 32/2013 con effetto a partire dal 12 giugno 2026. Un regolamento che, tra le altre cose, introduce la facoltà di designare un Paese di origine sicuro con eccezioni per categorie di persone. Bene, osserva la CGUE nella sentenza del 1º agosto 2025: ciò rientra nella prerogativa del legislatore unionale di tornare sulle sue scelte procedendo a un nuovo bilanciamento degli interessi in causa⁹⁶. Resta che, alla prova dell'esperienza, questo ritorno si candida a vestire gli abiti dell'eterna fatuità, in cui i gestori delle leve normative fanno a gara nella psicoanalitica coazione a ripetere:

⁹² Ibidem.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Sulla natura di ordinamento *sui generis* dell'UE si veda per tutti L. HOOGHE, G. MARKS, *Politicization*, in A. MENON, E. JONES, S. WEATHERILL (a cura di), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 840-854, e alla bibliografia ivi pure riportata.

⁹⁶ Cause riunite C-758/24 e C-759/24, cit., p.to. 106.

democraticamente disposti alla destra, al centro e alla sinistra dell'offerta politica, accumulano e sovrappongono disposizioni e, se del caso, scaricano la responsabilità dei risultati su altri soggetti, inclusi i giudici.

Un atteggiamento, questo, che trova conferma nell'ultimo – in ordine di tempo – manufatto legislativo, come elaborato dal Consiglio dell'Unione europea l'8 dicembre 2025. Il quale, perorando la tesi dei Paesi sicuri e dei connessi concetti, non pare voglia eliminare le annose e documentate storture. Al contrario, con malcelata pervicacia le cavalca seguendo l'incerto sentiero legale come disegnato dalla direttiva del 2013 e dai suoi antecedenti: a quanto pare vivono di un ricambio politicante occulto e parassitario, duro da sradicare.

8. La reazione del legislatore europeo. L'eterno e fatuo ritorno

Durante la riunione dell'8 dicembre 2025 i Ministri degli Interni dei 27 Paesi membri mettono sul tavolo altre disposizioni, che consegnano all'opinione pubblica con il titolo di interventi riformatori. Attribuiscono alle autorità statali la possibilità di rinviare al mittente le domande d'asilo senza sostanzialmente esaminarle nel merito. Di più, il legame tra il richiedente e il Paese non sarà più obbligatorio, ciò che apre la strada a trasferimenti di migranti in Stati terzi con cui esistono accordi per garantire l'asilo. Chi si opporrà al rigetto della domanda non potrà godere del diritto di rimanere nello spazio giuridico dell'UE per la durata del ricorso. Come anticipato dalla Commissione sette mesi prima, agli elenchi di Paesi sicuri stilati a livello statale si accosterà uno predisposto dall'UE: per il momento include Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco e Tunisia, ma resta aperto a ulteriori innesti. Quelli non terzi e appartenenti all'Unione potranno comunque ampliarlo attraverso le normative nazionali, alimentando così la prassi di procedure e processi super accelerati: si svolgeranno in zone di frontiera o di transito e, se serve, in base alla citata soglia del 20%⁹⁷. A tutto ciò si aggiunge il rituale della cosiddetta solidarietà europea, corredata dai soliti inutili numeri: ai Paesi UE di primo approdo (Italia, Spagna, Grecia e Cipro) dovranno essere garantiti 21 mila ricollocamenti o 420 milioni di euro di contributi finanziari⁹⁸.

Insomma, l'impressione è di trovarsi innalzi a un intervento che, con lingua eterea, ripropone le consuete bolle verbali, in cui l'*habitus* legislativo è scepsi permanente, accuratamente allevata da pensieri pigri, fantasie consolatorie e cinici interessi speculativi. Tanto che la sortita dell'8 dicembre può serenamente accomodarsi fra le gattopardesche casistiche che, fungendo da trappole mediatiche, connotano maggioranze ed opposizioni. Le quali, a corto di idee, non s'accorgono delle contraddizioni logico-giuridiche insite nell'azione normativa, declamata dai promotori come l'inizio di una nuova Europa politica. Salvo poi precisare che quest'Europa esclude cessioni di sovranità da parte degli Stati membri, per cui i rappresentati governativi in seno al sommo Consiglio esprimono contrarietà. Il che, d'altra parte, si porrebbe coerentemente in linea con l'impostazione di Stati sovrani ante processo di integrazione. Se non fosse che, in assenza di coraggio politico e in presenza di esigenze mediatiche, tale obiettivo non è apertamente sostenuto, fatta eccezione per le piazze gremite di estatici fedeli. E ciò spiega le fumose posizioni che, evocando tragicomiche posture, s'improntano all'identità dei contrari, incarnata nel caso di specie dal "ma anche": siamo sovranisti, ma anche europeisti; siamo europeisti, ma anche patrioti contro l'Europa unita; siamo per un'Europa unita, ma anche per l'intangibilità delle competenze statali; siamo per un'UE che si faccia carico della gestione dei flussi migratori, ma anche per la possibilità di ciascuno Stato membro di decidere autonomamente su di essi. Ed ecco ritornati al punto di partenza, al cane che si morde la coda: a una situazione che, dovesse continuare per questa direzione, non porta un nuovo soggetto politico, bensì alla morte dell'Unione per consunzione.

Poco importa, sembrano rispondere i reggenti, la decisione del Consiglio dell'8 dicembre 2025 va sottoposta all'attenzione del Parlamento europeo per la definitiva approvazione. Se entrasse in vigore nell'attuale versione, il relativo regolamento ridefinirà il concetto di Paesi di origine ampliando

⁹⁷ Si veda *supra*, par. 2.

⁹⁸ COUNCIL OF THE EU, *Council clinches deal on EU law about returns of illegally staying third-country nationals*, Press release 8 December 2025, reperibile in <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/08/council-clinches-deal-on-eu-law-about-returns-of-illegally-staying-third-country-nationals/> (ultimo accesso 20 dicembre 2025).

le circostanze in cui si potranno respingere domande d'asilo. C'è anche spazio per i *return hubs*, centri di detenzione in Stati terzi per migranti irregolari in attesa di essere rimpatriati: tirati fuori dal cilindro della Commissione, prevedono che le condizioni di soggiorno e le conseguenze in caso di mancato rispetto degli standard in materia di diritti umani siano regolati da accordi bilaterali tra Paesi membri e Paesi terzi; quest'ultimi chiamati in causa anche per svolgere procedure d'asilo al di fuori dell'UE⁹⁹. In altre parole, il sigillo europeo all'esperimento italo-albanese, la cui disciplina è nel frattempo cambiata con l'ennesimo italico decreto legge.

Il riferimento è a quello del 28 marzo 2025, n. 37, che, a seguito degli interventi della magistratura, ha trasformato le strutture di Shëngjin e Gjadër in centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) extraterritoriali. Nel tentativo di aggirare la giurisprudenza, il Governo permette in tal modo il trasferimento di persone già trattenute nei CPR italiani e in attesa di espulsione, indipendentemente dal Paese di provenienza, sicuro o meno che sia. Come a dire, abbiamo scherzato. Uno scherzo peraltro costoso e, sino ad ora, per nulla efficiente: nei mesi di ottobre e novembre 2025 i centri in questione hanno ospitato in media 40 migranti, a fronte di una capacità di 3.000 posti; da quando sono operativi, sono transitate circa un migliaio di persone, molte delle quali riportate in Italia per errori procedurali o a seguito di provvedimenti giudiziari¹⁰⁰. Ed è così che l'eterea e fatua piroetta si trasferisce ancora una volta nelle aule delle Corti di giustizia. In particolare, in quella della Cassazione che, in relazione al decreto legge 37/2025, invia a Lussemburgo altre domande pregiudiziali *ex art. 267 TFUE*: riguardano la legittimità dei trattenimenti pre-espulsivi *offshore* rispetto agli obiettivi della direttiva 2008/115/CE (c.d. direttiva rimpatri), nonché la loro compatibilità con la disciplina unionale dei trattenimenti secondari dei richiedenti asilo¹⁰¹.

Tutto questo giustificherebbe lo sdegno delle opposizioni politiche, a cominciare da quelle italiane, ma solo al prezzo di celare ipocriti e imbarazzati silenzi. Quelli che, ad esempio, avvolgono il memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2017¹⁰², voluto dall'allora Ministro Marco Minniti, ora Presidente della fondazione Leonardo Med-Or nonché lodato opinionista in celebrati salotti televisivi. Un memorandum che, lontano dall'obiettivo di favorire una gestione unitaria-europea del fenomeno migratorio, è stato firmato dal Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni e dal Premier Fayez al-Sarraj, per giunta alla presenza di Abd al-rhman Milad, conosciuto come Bija boss di Zawiya: colui che, dopo aver guidato le trattative per il memorandum e prima di essere assassinato a colpi di mitra, è stato nominato Comandante della Guardia Costiera libica, nonostante le pesanti accuse emesse a suo carico da agenzie e presidi giudiziari internazionali¹⁰³. Del resto, l'accordo Gentiloni sarebbe stato impraticabile senza la collaborazione delle milizie armate che, in Libia,

⁹⁹ Si veda COUNCIL OF THE EU, *Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Common System for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC*, Brussels, 5 December 2025, 16521/2. Si veda anche COUNCIL OF THE EU, *Regulation as regards the application of the safe third country concept*, 27 November 2025 (general approach), 27 November 2025, Brussels, 16004/25.

¹⁰⁰ ACTIONAID ITALIA, *Il costo dell'eccezione. I centri in Albania, in Focus Trattenuti*, 2025, in <https://trattenuti.actionaid.it/wp-content/uploads/2025/12/Trattenuti-focus-01.pdf> (ultimo accesso 20 dicembre 2025). Si veda anche A. CEREDANI, *Facciamo il punto su quanto sono costati finora i centri in Albania*, in *Avvenire*, 9 dicembre 2025.

¹⁰¹ Corte Cass., I Sez. pen., ord. 29 maggio 2025 (dep. 20 giugno 2025), n. 23105.

¹⁰² Su cui le opportune e accurate analisi di U. VILLANI, *I principi della politica di asilo e d'immigrazione dell'Unione e il rischio di 'Fortezza Europa'*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2023, n. 2, pp. 5-20.

¹⁰³ Si vedano O. SHATZ, J. BRANCO, *EU Migration Policies in the Central Mediterranean and Libya (2014-2019). Communication to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court Pursuant to the Article 15 of the Rome Statute*, 2017, spec. pp. 72 ss., in [HTTPS://WWW.STATEWATCH.ORG/MEDIA/DOCUMENTS/NEWS/2019/JUN/EU-ICC-CASE-EU-MIGRATION-POLICIES.PDF](https://WWW.STATEWATCH.ORG/MEDIA/DOCUMENTS/NEWS/2019/JUN/EU-ICC-CASE-EU-MIGRATION-POLICIES.PDF) (ultimo accesso 20 dicembre 2025); UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, THE PANEL OF EXPERTS ON LIBYA, *Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011)*, 1 June 2011, spec. p. 133, in <https://digitallibrary.un.org/record/3905159?v=pdf> (ultimo accesso 20 dicembre 2025); AMNESTY INTERNATIONAL, *Europe: A perfect storm: The failure of European policies in the central Mediterranean*, 2017; p. 22, <https://www.amnesty.org/en/documents/euro3/6655/2017/en/> (ultimo accesso 20 dicembre 2025).

gestiscono parte dei flussi migratori, compresi quelli provenienti da Paesi di origine sicuri¹⁰⁴. La riprova è data dal business dei centri di detenzione, non ultimo quello famigerato di Mitiga, salito agli onori della cronaca per il caso del Generale Almasri che, connotato da un'opera di alta e raffinata sciatteria, è stato alimentato da un'incongruente applicazione del diritto internazionale e una malcelata teologia della ragion di Stato¹⁰⁵.

E non si dimentichi che, lunghi dall'affermarsi nel vuoto mediatico, questi eventi si consumano nell'atmosfera rovente dello scontro tra politica e giustizia, vieppiù rinfocolato della campagna referendaria innescata dal testo di legge costituzionale in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare¹⁰⁶.

9. Conclusione. Tra politica, leggi e giurisprudenze

In ultima analisi, la storia europea in tema di immigrazione registra una progressiva divaricazione tra finzione e realtà: tra l'elaborazione di istituti giuridici e la possibilità di applicarli in concreto e in modo efficace. Tanto più che, a fronte dell'impegno per contenere i flussi di migranti e facilitare i rimpatri, si registra l'incerta situazione di Stati terzi designati come sicuri. A certificarlo è, tra le altre, la Relazione del Ministro per i rapporti con il Parlamento italiano del 1º aprile 2025, comprensiva di schede-Paese da cui spicca la consapevolezza di situazioni oggettivamente insicure: in Bangladesh, ad esempio, si segnalano violenze politiche, in Egitto un uso sistematico della detenzione arbitraria, in Tunisia una deriva autoritaria. Il che porta a svelare la volontà di assoggettare la nozione di sicurezza a elastici qualificatori, letti i quali rimane difficile comprendere di cosa si stia realmente parlando. Non si afferra cioè quali siano le caratteristiche di questi Stati e perché alcuni di essi compaiono nella lista dei Paesi sicuri e altri invece no¹⁰⁷. Lo sviluppo dell'istituto dimostra in altri termini i limiti di presunzioni slegate dalle evidenze empiriche, dalla quotidiana fatica dell'esperienza.

Alla luce di questo scenario si stagliano le giurisprudenze, sino ad ora allineate sull'affermazione della centralità del giudice nazionale. Ed è facile scovare nei relativi orientamenti lati oscuri, sotto i quali covano altrettanti pericoli: come quello di far passare una prescrizione sostanzialmente legislativa per un'interpretazione formalmente additiva. Al punto che i critici paventano un'invasione di campo, contraria al principio dei poteri separati e alla potestà sovrana degli Stati

¹⁰⁴ EUNAVFOR MED, *Operation Sophia. Monitoring Report October 2017 – January 2018, Monitoring Mechanism Libyan Coast Guard and Navy*, Annex B, February 2018, in <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/02/ENFM-Monitoring-of-Libyan-Coast-Guard-and-Navy-Report-October-2017-January-2018.pdf> (ultimo accesso 13 dicembre 2025); T. REITANO, M. MICALLEF, *The anti-human smuggling business and Libya's political end game*, in *Institute for Security Studies*, spec. p. 5, in https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/01/Libya_ISS_Smuggling.pdf (ultimo accesso 20 dicembre 2025); F. MANGAN, C. MURTAUGH, *Security and justice in post-revolution Libya: where to turn*, in *United States Institute of Peace*, 2024, in https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/01/Libya_ISS_Smuggling.pdf (ultimo accesso 20 dicembre 2025); in *United States Institute of Peace*, 2014, in https://www.files.ethz.ch/isn/184173/PW100-Security_and_Justice_in_Post-Revolution.Libya.pdf (ultimo accesso 20 dicembre 2025).

¹⁰⁵ Sul caso Almarsi si vedano *ex plurimis* A. NAPPI, *Fare chiarezza sul caso Almasri*, in *Questione giustizia*, 3 febbraio 2025.; M. CAIANIELLO, C. MELONI, *Caso Almasri: una discutibile interpretazione della legge di cooperazione dell'Italia con la CPI ha portato alla scarcerazione del primo ricercato arrestato sul suolo europeo nell'ambito delle indagini in Libia*, in *Sistema penale*, 2025, fasc. 1, pp. 179-185 V. BOLICI, A. DI MARTINO, *La pagliuzza e la trave: il caso «Almasri»*, in *Questione giustizia*, 25 gennaio 2025; G. VANACORE, *La scarcerazione del generale libico Elmasry. Nota critica alla interpretazione resa dalla Corte di Appello di Roma sull'art. 11 della legge di cooperazione tra l'Italia e la Corte Penale Internazionale*, in *Sistema penale*, pubblicato online il 27 gennaio 2025.

¹⁰⁶ SENATO DELLA REPUBBLICA, *Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera*, recante: “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”, in *Gazzetta ufficiale*, Serie Generale n. 253 del 30-10-2025.

¹⁰⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione del Ministro per rapporti con il Parlamento sulla situazione dei Paesi di origine sicuri inclusi nell'elenco di cui all'art. 2-bis, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 5*, ci.

membri. Ritengono, in particolare, che nei settori politicamente esposti, qual è l'immigrazione, il giudice debba restare al suo posto, assoggettandosi alle leggi come impresse dalle dinamiche democratiche. Deve cioè trovare la soluzione nello *ius scriptum*, postulando una teoria delle fonti improntata all'auto-integrazione dell'ordinamento. Altri, invece, sottolineano l'inevitabile tendenza del giudiziario a produrre diritto, sotto la cui influenza cade il paradigma della razionalità intrinseca della legge. Tra le due polarità figurano poi spettatori che, ossequiosi dell'umile rigore analitico, ricordano come nelle democrazie costituzionali i tribunali esercitino talvolta poteri paralegislativi¹⁰⁸. E non è detto che da tale lavoro si possa ricavare una costante. Questo perché il giudice si muove tra una pluralità di forme di normatività¹⁰⁹, comprese quelle derivanti dai modi di leggere e applicare¹¹⁰ le disposizioni emesse per disciplinare l'immigrazione¹¹¹. Un settore rispetto al quale il contenuto dei testi, seguendo le oscillazioni di maggioranze elettorali, è continuamente sballottato tra posizioni ideologiche polarizzate.

Lo attesta l'alluvione dei manufatti legislativi che, figli di posture volte a trattare il fenomeno migratorio sotto l'etichetta di emergenza permanente, incrementano le controversie giudiziarie. Di qui gli interventi da parte dei giudicenti che, con paradossali atteggiamenti, vengono criticati dalla politica. Quando, invece, il problema si annida in nozioni e istituti non chiari, ambigui e modellabili: in una parola, fluidi. E, si sa, a fonti fluide corrispondono giudici potenti. Tanto più in questo ambito dove, come si è notato, i tribunali si trovano a dover indicare gli effetti delle composizioni testuali, definendone gli ambiti del giuridicamente ammissibile. Da cui la delega di potere normativo nei confronti di organi giurisdizionali la cui opera, tuttavia, è legata a date circostanze. Quelle che, sottostando ai dettami dei singoli ricorsi, mal si prestano a fornire risposte generali, di duratura e strutturale portata. Il che, d'altro canto, spiega perché dalle sentenze emergano sovente clausole di nuovo conio le quali, con la stessa frequenza, finiscono per alimentare possibilità interpretative polivalenti.

Innanzi a questa situazione, e allo stato della normativa, si potrebbe perlomeno pensare all'istituzione di sezioni specializzate e quanto più centralizzate a livello nazionale: ampliando la competenza dei relativi giudici, si potrebbe così attenuare il rischio di interpretazioni frammentate. L'archetipo potrebbe essere offerto dalla disciplina del Tribunale delle imprese¹¹² che, con i dovuti

¹⁰⁸ F. CORDERO, *Diritto*, in *Enciclopedia Einaudi*, 1978, pp. 955-973.

¹⁰⁹ P. RESCIGNO, in P. RESCIGNO, G. RESTA, A. ZOPPINI, *Diritto privato. Una conversazione*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 142.

¹¹⁰ Su cui G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 67, secondo i quali "il rapporto fra interpretazione e applicazione non è una congiunzione occasionale ma un nesso di inscindibilità: che nel diritto non vi sia applicazione senza interpretazione, può apparire chiaro, fino alla banalità; meno chiaro, ma altrettanto vero, è però anche l'inverso: che non c'è interpretazione senza applicazione. L'essenza del diritto è in questo nesso, nel quale si manifesta il suo valore pratico".

¹¹¹ Su questo punto *ex plurimis* F. CORDERO, *Riti e sapienza del diritto*, Roma-bari, Laterza, 1981, p. 763; L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 859; O. PFERSMANN, *Le sophisme onomastique: changer au lieu de connaître. L'interprétation de la Constitution*, in F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN (a cura di), *L'interprétation constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005, p. 44; A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in www.costituzionalismo.it, 2003; p. 13; A. PACE, *Costituzioni rigide e flessibili*, in *Diritto pubblico*, 2000, p. 348; A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, p. 35, spec. p. 37; F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale per valori*, in *Il Diritto ecclesiastico*, I, 1995, pp. 69-85; F. BILANCIA, *Emergenza, interpretazione per valori e certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 3036; F. RIMOLI, *Costituzione rigida, potere di revisione e interpretazioni per valori*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 3770.

¹¹² Art. 2 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, su cui per tutti P. COMOGLIO, *Il giudice specializzato in materia d'impresa. Problemi e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2024; G. BALENA, *L'istituzione del tribunale delle imprese*, in *Il giusto processo*, 2012, n. 2, pp. 335-341; M. TAVASSI, *Dalle sezioni specializzate della proprietà industriale e intellettuale alle sezioni specializzate dell'impresa*, in *Cor. giur.*, 2012, nn. 8-9, p. 1116; F. SANTAGADA, *Sezioni specializzate per l'impresa, accelerazione dei processi e competitività delle imprese*, in *Rivista di diritto processuale*, 2012, n. 5, pp. 1269-1283; G. CASABURI, *La tutela della proprietà industriale e il tribunale delle imprese*, in *Il Diritto industriale*, 6, 2012, pp. 516-533; G. DEBORAH, *Le sezioni specializzate in materia di imprese*, Milano, Giuffrè, 2024.

adattamenti imposti dal differente settore di normazione giuridica e tenendo conto dei rilievi critici¹¹³ come quelli registrati con riferimento alla reale specializzazione e a una vera efficienza processuale¹¹⁴, potrebbe essere adottata in tema di protezione internazionale. In questo senso, si può ipotizzare un puntuale e chirurgico intervento sull'art. 5-bis del decreto legge 17 febbraio 2017 (n. 13) che, a seguito del decreto legge 145/2024¹¹⁵, ha attribuito alla Corte d'Appello la competenza a decidere sulle convalide di trattenimenti di richiedenti asilo: ciò che, oltre a fugare i dubbi sul significato di una disposizione al solito non proprio limpida, potrebbe far tesoro dell'esperienza nel frattempo acquisita; e farlo, ad esempio, in termini di risorse umane e infrastrutturali necessarie, fruibilità dei procedimenti e ricadute sull'assetto giudiziario¹¹⁶. Certamente questa soluzione non risolverebbe tutti i problemi, può tuttavia fungere da ausilio per conciliare i tempi e le modalità serrate nell'esame delle domande con la tutela dei diritti costituzionalmente stabiliti. È il massimo che, a mio avviso, si può chiedere al momento e con il quadro europeo a disposizione. Nell'attesa, s'intende, di decisioni politiche coerenti con lo sbocco naturale del processo d'integrazione, volto a stabilire un'Europa davvero unita, sempre più necessaria di fronte a sfide epocali com'è – appunto – il fenomeno migratorio: un fenomeno talmente pervasivo e globalizzante che non si comprende il modo attraverso cui singoli Paesi membri possano gestirlo con efficacia difendendo i propri interessi.

La soluzione va insomma cercata nella politica e nelle relative macchine normative. La speranza è che i manovratori le utilizzino con realismo focalizzando gli sforzi sulle conseguenze concrete degli atti legislativi. I quali hanno un senso finché si basano sull'esperienza e su catene deduttive ragionate *sine praeiudicio melioris sententiae*¹¹⁷. Fuori da qui sono puro suono a macchie di inchiostro ad uso e consumo di assidui falsari, imprenditori del consenso, finti oppositori, corporative accademie, atrofici e inutili cantori.

¹¹³ Su cui tra gli altri P. CELENTANO, *Le sezioni specializzate in materia di impresa*, in *Le società*, 2012, n. 7, p. 814; V. PANZANI, *Le sezioni specializzate in materia d'impresa*, in *Giurisprudenza di merito*, 2012, n. 9, p. 1786.

¹¹⁴ Come evidenziato in V. MAGLIONE, B.L. MAZZEI, *Tribunali delle imprese, l'efficienza è a rischio per l'arretrato boom (e class action)*, in *il Sole 24 Ore*, 16 giugno 2021.

¹¹⁵ Convertito con legge 187/2024.

¹¹⁶ Sul punto già CORTE DI CASSAZIONE, UFFICIO DEL MASSIMARIO e del Ruolo del Servizio Civile e Penale, *Relazione n. 1. Trattenimento del cittadino straniero*, 2 gennaio 2025, par. 5, pp. 13-20.

¹¹⁷ Clausola prudente, quindi sapiente, come ricordò F. CORDERO, *Fiabe d'entropia. L'uomo, Dio, il Diavolo*, Milano, Garzanti, 2025, pp. 653-654.