

Alace, Canpelli e... l'insicurezza dei paesi terzi sicuri

Francesco Munari*

SOMMARIO: 1. Il postino suona sempre due volte, anche a Lussemburgo. – 2. Una disamina per titoli del sistema normativo di riferimento. – 3. Gli antefatti: *CV* e il legislatore italiano. – 4. Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte e le risposte ai quesiti del giudice nazionale. – 5. Prime riflessioni: la legge (non) è uguale per tutti? – 6. *Segue*: un necessario correttivo di diritto interno, ovvero l'opportunità di un nuovo “dialogo” con la Corte. – 7. La quarta questione pregiudiziale e l'interpretazione... non conforme. – 8. La *legacy* di *Alace*: un'occasione perduta, sotto diversi profili.

1. Il postino suona sempre due volte, anche a Lussemburgo

A pochi mesi dalla pronuncia *CV/Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca*¹, la Corte torna sulla nozione di “paese terzo sicuro” ai fini applicativi della direttiva 2013/32 (cd. direttiva procedure)², questa volta su richiesta di un tribunale italiano. Sullo sfondo del rinvio pregiudiziale c'è la *vexata quaestio* relativa al Protocollo tra Italia e Albania, ai centri di trattenimento dei migranti

* Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Genova. Ringrazio vivamente il dott. Mario Barbano, assegnista di ricerca presso il nostro Ateneo, per l'aiuto nella bibliografia e la sistemazione delle note.

¹ Corte giust. 4 ottobre 2024, C-406/22, *CV/Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca*. La sentenza è stata variamente commentata: tra gli altri, K. MICHKOVÁ, D. KOSAŘ, *Designation of the Safe Countries of Origin in EU Member States: Uniform Rules, Divergent Practices? CV v Ministerstvo vnitra ČR*, in *CMLR*, 2025, p. 1155 ss.; C. SICCARDI, *Le procedure Paesi sicuri e il Protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *DIC*, n. 1, 2025, pP. 1-33; A. DI PASCALE, *Safe Countries of Origin: whose Margin of Appreciation? Case C-406/22, CV, and Its Impact in the Application of the Italy-Albania Protocol*, in *ELL*, 16 December 2024; M. COMETTI, *Attuali e future questioni sul concetto di Paese di origine sicuro*, in *DPCE online*, 2025, p. 689 ss.; sia consentito tuttavia anche il riferimento a F. MUNARI, *Le torri (d'avorio?) di Kirchberg: riflessioni a margine della sentenza CV c. Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca*, in *EJ*, n. 4, 2024.

² Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione).

da esso previsti, e all'esistenza di riserve espresse in dottrina e in giurisprudenza in ordine a questa forma di cd. *outsourcing* parziale delle procedure di protezione internazionale, la quale assume come presupposto la possibilità di impiegare istituti previsti dal diritto unionale, segnatamente agli articoli 36 ss. della direttiva procedure: in particolare, com'è noto, quando una persona richiedente protezione internazionale proviene da un paese ritenuto sicuro, la sua domanda può essere decisa con procedura semplificata, e nelle more il richiedente può non essere autorizzato a permanere sul territorio dello Stato membro³.

Come si vedrà, la questione è tutt'altro che nostrana, e investe la politica su migrazioni e asilo dell'interna Unione e dei suoi membri, ma sembra che soprattutto in Italia si sia avviata una nuova "saga" di questioni tra giudici nazionali e Corte di Giustizia sui temi qui in esame, con più di quaranta rinvii pregiudiziali dei giudici di merito italiani sulle medesime questioni decise in *Alace*⁴.

Il "secondo tempo" delle tematiche oggetto della pronuncia *CV* investe profili parzialmente nuovi rispetto a quelli in essa dibattuti, ma non cambia l'impostazione della Corte, la quale anzi, lo vedremo, parrebbe voler concludere – e chiudere – il ragionamento iniziato in tale causa.

Detto questo, la soluzione fornita dalla Corte in *Alace e Canpelli*⁵ non solo non convince, ma convince ancor meno rispetto a *CV*: a distanza di pochi

³ Per maggiori dettagli, v. S. MONTALDO, *Not in my Backyard! Outsourcing EU Asylum Procedures to Third Countries: A Challenge for the Common European Asylum System*, in *CMLR*, 2025, p. 343 ss., nonché *infra*, par. 6.

⁴ Cfr. Corte giust. ordd. 24 settembre 2025, C-88/25 e C-113/25, *Gasparchi e a.*; 26 settembre 2025, C-750/24, *Ortera*; 26 settembre 2025, C-763/24, *Mibone*, tutte definite per cancellazione dal ruolo post sentenza *Alace*. Sul punto, v. P. IANNUCELLI, *Paesi d'origine sicuri*: la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia, in *RCE*, n. 3, 2024; S. MORLOTTI, *Mattoncini di lego in Corte di giustizia: la designazione dei Paesi di origine sicuri. Udienza di Grand Chambre del 25 febbraio 2025, cause riunite C-758/24 Alace e C-759/24 Canpelli*, *ivi*, n. 1, 2025.

⁵ Corte giust. 1° agosto 2025, C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*. Per i primi commenti sulla sentenza si vedano: B. CORTESE, *Dai paesi (terzi) di origine sicuri a un paese fondatore non più così sicuro del suo posto nel diritto dell'Unione: riflessioni a margine di Corte di giustizia, sentenza 1° agosto 2025, cause riunite c-758/24 e c-759/24, Alace e Canpelli*, in *DIC*, n. 3, 2025; M. SAVINO, *Disapplicazione senza freni - la sentenza della Corte di giustizia sui Paesi di origine sicuri*, in *ADIMBlog*, 7 agosto 2025; L. MARIN, C. FAVILLI, *Alace and Canpelli: the Court of Justice firmly constrains domestic extraterritorial asylum processing politics*, in *EuLawAnalysis*, 14 August 2025; G. CELLAMARE, *La sentenza Alace e Canpelli: la conferma del carattere indivisibile del concetto di Paese sicuro nella direttiva procedure*, in *EJ*, 25 agosto 2025; C. BURELLI, *Un avvio turbolento della stagione estiva: la sentenza Alace e Canpelli della Corte di giustizia sulla nozione di Paese di origine sicura*, in *RCE*, n. 2, 2025;

mesi, la Corte avrebbe infatti potuto sfruttare questa occasione per precisare meglio il proprio pensiero in una direzione più meditata rispetto al sistema e a tematiche le quali, benché connotate da grande impatto politico, hanno comunque un'elevata portata giuridica e istituzionale, e vanno cioè ben oltre le questioni relative al caso deciso, alla materia delle migrazioni, e alla contrapposizione che, a livello mediatico e non solo, si registra sui profili oggetto della causa. Del resto, come diremo, dopo *CV* erano emersi molti elementi e molti stimoli (nel giudizio e fuori dal giudizio) che forse meritavano maggiore attenzione da parte della Corte.

Quest'ultima, però, ha invece preferito ribadire la propria posizione, e così *Alace* finisce per essere un *refrain* di *CV*, i cui effetti auspicabilmente resteranno quelli di un *repetita*, peraltro temporaneo e probabilmente superato, vista l'evoluzione normativa sopravvenuta.

Purtroppo, le occasioni perdute non sempre ritornano, e quel che resta rischia invece di essere interpretabile come una contrapposizione nociva al sistema e a principi fondamentali dell'ordinamento UE, quale quello della leale collaborazione, ma anche dell'effetto diretto, e della distinzione dei ruoli tra giudice e legislatore.

Insomma, se nel noto romanzo di James Cain – che ha ispirato tanti altri scrittori e film hollywoodiani – il postino suona sempre due volte, in Lussemburgo forse avrebbe potuto valere la pena scegliere un'altra strada.

Procediamo a questo punto con un po' d'ordine, partendo dal contesto e dalle questioni pregiudiziali chieste alla Corte.

2. Una disamina per titoli del sistema normativo di riferimento

Le norme che impattano sulle questioni decise dalla Corte sono molteplici e di origine diversa; ne appare dunque opportuno un loro sintetico inquadramento preliminare, alla luce del contesto fattuale in cui si collocano anche le vicende relative ad *Alace*.

Com'è noto, per uno straniero la possibilità di stabilirsi in uno Stato diverso da quello di cui si è cittadini avviene in due modi: o perché si è ammessi nell'ambito della disciplina sulla migrazione legale, nella quale vengono programmati il numero, l'origine e le eventuali qualifiche degli stranieri che possono entrare sul territorio dello Stato; oppure perché si è beneficiari di protezione internazionale sulla base delle norme sull'asilo, che com'è noto

I. MARCHIORO, *Alace e Canpelli, prima, dopo e durante: breve resoconto di un'epopea moderna*, in *BlogDUE*, 2025.

hanno origine internazionale e, per quanto ci riguarda, sono poi declinate anche a livello UE e nazionale.

Con l'eccezione delle norme sulla cd. *Carta Blu* per i migranti altamente qualificati⁶, l'Unione non si è mai data una disciplina armonizzata relativa all'immigrazione legale, che resta dunque di competenza nazionale. Sono state adottate, invece, norme uniformi sui visti, e norme armonizzate e in prospettiva uniformi sull'asilo, dando corpo a quel sistema cd. *Geneva plus* che risulta ancora più avanzato degli standard previsti a livello internazionale⁷.

Ciò premesso, almeno da quindici anni i flussi migratori verso l'Europa sono in consistente aumento⁸, per motivi diversi, alcuni dei quali legati anche a tensioni geopolitiche, all'azione di organizzazioni criminali, al cambiamento climatico, e comunque a una mobilità delle persone crescente a livello planetario.

Il sistema *Geneva plus* – concepito in un momento storico e politico diverso – è sotto pressione da lungo tempo, perché viene sostanzialmente usato come il principale canale di ingresso nell'Unione. Quanto precede avviene in una situazione in cui molti Stati membri faticano a gestire una politica dei flussi di migrazione legale, anche a causa delle strumentalizzazioni populiste (se non peggio) che, sul tema, da tempo offuscano una visione di lungo periodo su uno degli argomenti purtroppo più divisivi nell'agenda politica europea e non solo.

Ciò significa che, al di fuori dei flussi programmati, qualunque individuo intenzionato a entrare e restare nell'Unione “deve” rappresentare alle competenti autorità degli Stati membri la propria situazione come persona bisognosa di protezione internazionale, anche quando non vi sono le condizioni normativamente previste, perché ad esempio nel paese di origine del richiedente si applicano regole e standard conformi con i rilevanti diritti fondamentali dell'individuo e con le convenzioni internazionali.

⁶ Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio.

⁷ Gli obiettivi del presente contributo mi esentano da eccessivi approfondimenti bibliografici, in materia sterminati; per una visione d'insieme, e per riferimenti, cfr. M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, M. GESTRI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Padova, 2021; S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea. Controllo delle frontiere, protezione internazionale, immigrazione regolare, rimpatri, relazioni esterne*, II ed., Torino, 2022; C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, in *Quaderni AISDUE*, 2022, p. 227 ss.

⁸ Per alcuni dati, e riferimenti alle fonti da cui essi sono tratti, cfr. F. MUNARI, *Le torri (d'avorio?)*, cit.

La scelta compiuta dal legislatore dell’Unione è quindi quella di distinguere tra Paesi terzi problematici e non problematici (questi ultimi definiti «*di origine sicura*», ovvero, per convenzione, «*sicuri*»), e di riservare alle persone provenienti dai primi un’istruttoria completa per verificare la sussistenza delle condizioni per la protezione internazionale; di converso, per quelle provenienti dai secondi si prevede un’istruttoria semplificata, e salve circostanze particolari da dedurre ad opera dell’interessato, la richiesta di asilo sarà respinta. Un *distinguo*, di cui tratteremo in prosieguo, si pone qualora il paese di cui trattasi presenti porzioni del suo territorio in cui i predetti standard di sicurezza non siano garantiti, ovvero annoveri categorie di persone la cui condizione non possa definirsi “sicura” dal punto di vista dei criteri normativi rilevanti. E si è posto quindi il tema, sia in *CV* che in *Alace*, se in questi casi il paese terzo possa nondimeno considerarsi “sicuro”, ovviamente rispetto a richiedenti che non provengano da questi territori problematici o non appartengano alle categorie esposte a rischi. Allo stato, e fino al giugno 2026, spetta a ciascuno Stato membro redigere la propria lista di Paesi terzi sicuri.

Ciò posto, giova in via preliminare una precisazione importante, e cioè quella secondo cui la definizione *de qua* è esclusivamente tecnico-giuridica, e non implica alcuna valutazione di ordine politico-morale sul regime di Governo in un determinato Stato, o sulla vicinanza tra tale regime e quello di uno Stato membro⁹.

Naturalmente, è lecito avere opinioni o aspirazioni diverse sull’ampiezza dell’accoglienza degli stranieri, e sulle modalità con le quali essi possono, debbono, o non debbono entrare e soggiornare nel territorio; parimenti, si può assumere, da un estremo all’altro, che gli Stati UE debbano rifiutare qualsiasi accoglienza agli stranieri, ovvero debbano accogliere chiunque, compresi i migranti economici che si spostano esclusivamente nel tentativo di migliorare le proprie condizioni e prospettive di futuro. Ora, da giuristi, siamo piuttosto sicuri che esistano regole, pacifiche, le quali rendono ambedue queste posizioni estreme non sostenibili: da un lato, le norme internazionali, sovranazionali e costituzionali sull’asilo; dall’altro, quelle che sanciscono il diritto degli Stati di riservarsi l’ammissione nel proprio territorio degli stranieri. Esistono posizioni intermedie, naturalmente, sulle quali è lecito anche argomentare sul piano giuridico.

⁹ Così M. SAVINO nel podcast a cura di D. SARMIENTO, *The Alace Case and safe countries of origin. A conversation with M. Cartabia M. Savino and F. Munari*, in *The EU Law Live Conversation Series*, 10 November 2025, eulawlive.com/podcast/the-alace-case-and-safe-countries-of-origin-a-conversation-with-m-cartabia-m-savino-and-f-munari/.

Ma sempre come giuristi, dobbiamo comunque riconoscere che il quadro normativo sopra delineato è quello corrispondente al diritto positivo vigente, col quale, quindi, l'interprete deve fare i conti, consapevole dell'elevato tasso politico e sociale della questione, ciò che quindi suggerisce ancor maggiore attenzione nella soluzione di questioni di diritto.

3. *Gli antefatti: CV e il legislatore italiano*

In *CV* la Corte di giustizia aveva essenzialmente affermato due principi: in primo luogo, i tribunali nazionali hanno il potere di riesaminare le decisioni adottate dagli Stati membri che definiscono un paese terzo come «sicuro»; in secondo luogo, gli Stati membri non sono autorizzati a designare un paese terzo come paese di origine sicuro, ad eccezione di alcune parti del suo territorio. Altrove ho criticato questa sentenza come poco convincente per varie ragioni, cui si rinvia, e che non vale la pena ripetere qui¹⁰. Ciò premesso, la sentenza *CV* – che riguarda una pregiudiziale proveniente dalla Repubblica Ceca – ha tuttavia attirato notevole attenzione in Italia perché utilizzata da diversi giudici nazionali al fine di disapplicare i decreti contenenti l'elenco dei paesi terzi sicuri adottati dal Ministero dell'Interno, e in effetti di rendere alquanto impraticabile l'esame delle richieste di protezione internazionale secondo la procedura di frontiera prevista dalle norme della direttiva procedure (art. 43). Come si accennava, tale procedura di frontiera permette agli Stati membri di svolgerla senza dover rispettare l'obbligo per lo Stato membro di ammettere il richiedente nel territorio in pendenza della procedura stessa (art. 43.2). Ed è quindi nei confronti di queste persone che lo Stato italiano intende dare applicazione al Protocollo Italia-Albania¹¹, poiché esse vengono trasferite nei centri albanesi nelle more dell'esame della richiesta di protezione internazionale, salvo successivo previsto rimpatrio nel paese d'origine una volta accertata la mancanza dei requisiti di beneficiario della protezione internazionale ex art. 36 della direttiva 2013/32.

La possibilità di disapplicare il decreto elencante i Paesi terzi sicuri fa venir meno anche la procedura accelerata, e quindi la facoltà dello Stato membro di non ammettere sul territorio il richiedente. Conseguentemente, anche quelli

¹⁰ F. MUNARI, *op. cit.*

¹¹ Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, del 6 novembre 2023, ratificato con legge 21 febbraio 2024, n. 14. Sul punto, v. A. SACCUCCI, *Il protocollo Italia-Albania sulla «dislocazione» extraterritoriale dei migranti*, in *RDI*, 2024, p. 651 ss.

indirizzati nei centri albanesi devono essere fatti rientrare in Italia. Peraltro, e come si accennava, negli Stati membri è vietato trattenere un richiedente se non in limitati casi¹², e parimenti la durata media delle procedure non accelerate di esame delle richieste di protezione internazionale supera abbondantemente i sei mesi indicati dall'art. 31 della direttiva procedure¹³, al netto della durata complessiva della vicenda allorché vi siano ricorsi giurisdizionali. Nelle more, e tanto più quando non sono elevate le possibilità di beneficiare di protezione internazionale (ad esempio perché si proviene da un paese designato come sicuro), non è infrequente che il richiedente si renda irreperibile, ovvero si rechi in un altro Stato membro¹⁴.

Il che, oggettivamente, se da un lato frustra le scelte di politica migratoria degli Stati, dall'altro lato alimenta tensioni e difficoltà nell'intero funzionamento delle norme UE sulla libera circolazione delle persone, sul divieto di movimenti secondari da parte delle persone non cittadine di Stati membri, e in definitiva sull'efficacia e gestibilità degli stessi obiettivi di controllo dei flussi migratori verso l'Unione, integrazione degli stranieri, e leale collaborazione tra Stati membri medesimi. Con ricadute evidenti sul piano della percezione, da parte dell'opinione pubblica, di una situazione fuori controllo, che nutre spinte populiste, demagogiche ed antieuropee inedite nell'esperienza dell'integrazione dapprima comunitaria e quindi unionale¹⁵.

Tornando all'Italia, in risposta al potere che CV ha concesso ai tribunali nazionali di contestare la designazione di paesi terzi sicuri da parte degli Stati membri, il Governo adotta il decreto-legge n. 158/2024¹⁶, il quale stabilisce con norma avente forza di legge l'elenco dei paesi terzi sicuri. La *ratio* di questa scelta è evidente, ed è volta a ridurre la possibilità di un giudice ordinario di contestare la qualifica di paese terzo sicuro per come stabilita dallo Stato. Tanto più dopo l'importante sentenza della Corte costituzionale n. 181/2024¹⁷, seguita poi da altre pronunce che compongono ormai una giurisprudenza più

¹² Cfr. il combinato disposto dell'art. 26 della direttiva 2013/32 e dell'art. 8 della direttiva 2013/33 (cd. direttiva accoglienza).

¹³ V. European Union Agency for Asylum (EUAA), *Asylum Report 2023: Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union*, Luxembourg, 2023, p. 151.

¹⁴ Si vedano le statistiche e le informazioni in ID., *Asylum Report 2024*, Luxembourg, 2023.

¹⁵ Su questi temi sia consentito un più ampio rinvio a F. MUNARI, *Le torri (d'avorio?)*, cit.

¹⁶ Decreto-Legge 23 ottobre 2024, n. 158, Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale. Tali disposizioni sono poi confluite nella legge di conversione del precedente d.l. c.d. "flussi", legge 9 dicembre 2024, n. 187.

¹⁷ Corte cost., sent. 30 ottobre 2024, n. 181. Per un commento, v. P. DE PASQUALE, *Il primato del diritto dell'Unione europea tra giudice comune e Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 2, 2025, p. 213 ss.; R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2025, p. 133 ss.

che consolidata¹⁸, la scelta legislativa spinge verso un “accentramento” del sindacato del giudice su norme interne alla luce del diritto UE, limitando quel sindacato diffuso cui *CV* ha dato slancio, insieme con una valutazione “caso per caso” di una nozione che dovrebbe avere invece portata generale, non solo per sua natura, ma anche sulla base di una piana ricostruzione e interpretazione degli articoli 37-39 della direttiva procedure, in cui è esplicita l’indicazione secondo cui tale indicazione è fatta «*dagli Stati membri*», i quali lo «*stabiliscono nel diritto interno*»¹⁹.

4. *Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte e le risposte ai quesiti del giudice nazionale*

Di fronte al mutamento di fonte nazionale attuativa degli articoli 37 ss. della direttiva 2013/32, il Tribunale di Roma chiede alla Corte di rispondere a quattro quesiti pregiudiziali, che giova affrontare telegraficamente, per poi procedere a un commento complessivo della sentenza: col primo di essi si vuole sapere se gli articoli 36, 37 e 38 della direttiva procedure, interpretati alla luce dell’articolo 47 della Carta (e degli articoli 6 e 13 della CEDU), ostino a che «*un legislatore nazionale, competente a consentire la formazione di elenchi di Paesi di origine sicuri ed a disciplinare i criteri da seguire e le fonti da utilizzare a tal fine, proceda anche a designare direttamente, con atto legislativo primario, uno Stato terzo come paese di origine sicuro*».

Al quesito la Corte risponde affermativamente, ma chiarisce che tale designazione legislativa è soggetta a controllo giurisdizionale per quanto riguarda il rispetto delle condizioni sostanziali per tale designazione stabilite nella direttiva, da parte di qualsiasi giudice nazionale investito di un ricorso proposto avverso una decisione su una domanda di protezione internazionale adottata nell’ambito di una procedura semplificata.

La seconda questione verte sul fatto se comunque il diritto dell’Unione, inteso in senso ampio alla luce del primo quesito, «*osti quanto meno a che il legislatore designi uno Stato terzo come paese di origine sicuro senza rendere accessibili e verificabili le fonti adoperate per giustificare tale designazione, così impedendo al richiedente asilo di contestarne, ed al giudice di sindacarne la*

¹⁸ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 210/2024, 1/2025, 5/2025, 7/2025, 31/2025, nonché l’ordinanza n. 21/2025.

¹⁹ Ho citato *verbatim* termini inclusi nelle disposizioni indicate nel testo: ovviamente i riferimenti nei tre articoli 37-39 sono molteplici, ma mi sia consentita, se non altro per brevità, questa... licenza riassuntiva.

provenienza, l'autorevolezza, l'attendibilità, la pertinenza, l'attualità, la completezza, e comunque in generale il contenuto, e di trarne le proprie valutazioni sulla sussistenza delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I [a detta] direttiva».

A questo secondo quesito la Corte risponde nel senso che il diritto UE obbliga uno Stato membro, quando designa un paese terzo come paese di origine sicuro, a garantire che vi sia, per quanto riguarda le fonti di informazione su cui si basa tale designazione, un accesso sufficiente e adeguato «alle fonti di informazione... su cui si fonda tale designazione»; quanto precede per consentire (a) al richiedente protezione internazionale «di difendere i suoi diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice competente» e (b) al giudice di «esercitare il proprio sindacato su una decisione concernente la domanda di protezione internazionale».

La terza domanda pregiudiziale mira ad accertare se il diritto UE consenta a un giudice di utilizzare «in ogni caso ... informazioni sul paese di provenienza, attingendole autonomamente dalle fonti di cui [all'art. 37.3] della direttiva, utili ad accertare la sussistenza delle condizioni sostanziali di siffatta designazione» come enunciate in allegato I alla direttiva medesima. La Corte risponde affermativamente anche a tale quesito, «a condizione che si tratti di informazioni affidabili e che garantisca alle parti in causa che il principio del contraddittorio è rispettato».

La quarta domanda è quella con la quale la Corte “conclude” il ragionamento della sentenza CV, perché in essa il Tribunale di Roma vuole sapere se il diritto UE «osti a che un paese terzo sia definito “di origine sicuro” qualora vi siano, in tale paese, categorie di persone per le quali esso non soddisfa le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I [a detta] direttiva». A questa domanda, la Corte risponde che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, rimane precluso agli Stati membri designare un paese terzo come sicuro quando questo paese non lo è per alcune categorie di persone. E ciò, ad onta della circostanza che tale opzione sia stata espressamente stabilita dal regolamento (UE) 2024/1348, già in vigore, e che abrogherà la direttiva procedure a decorrere dal 12 giugno 2026²⁰.

²⁰ Art. 79, par. 2 del 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.

5. *Prime riflessioni: la legge (non) è uguale per tutti?*

Con la sua risposta alle prime tre questioni pregiudiziali, l'impostazione del Governo italiano di impedire valutazioni caso per caso sulla natura o meno di un paese terzo come sicuro, parrebbe essere stata sostanzialmente frustrata.

Prima facie, sembra infatti davvero poca cosa sancire la libertà di uno Stato membro di designare come sicuro un paese terzo con legge, salvo poi precisare che, comunque, (a) essa è soggetta al sindacato giurisdizionale in ordine alla sua conformità col principio del diritto a un ricorso effettivo previsto dalla Carta, (b) obbliga il legislatore a “motivare” le ragioni della norma legislativa, indicando le fonti della designazione, e in ogni caso (c) non esclude una diversa valutazione da parte del giudice nazionale basandosi su altre fonti.

Ma in questi termini, e tali purtroppo sembrano i termini della sentenza, con tutto il rispetto l'affermazione appare un po' tanto sbrigativa e conseguentemente, in sé, non persuasiva: una volta affermato in sostanza che su tali questioni ogni giudice può decidere autonomamente, il principio secondo cui la legge è uguale per tutti rischia di evaporare, e con esso anche qualche importante pilastro della nostra civiltà giuridica.

Non solo: ma anche nel caso specifico che interessa, altro rischio sistemico è quello secondo cui, se ci è permessa l'iperbole, «...*foro che vai, paese terzo sicuro che trovi*». E anche a questo riguardo, altri importanti principi “costituzionali” sia nazionali, che europei, parrebbero suscettibili di essere rimessi in discussione da una simile affermazione, specie se si considera che questa fattispecie si colloca, proprio dal punto di vista del legislatore dell'Unione, in una *ratio legis* volta invece chiaramente a distinguere per categorie giuridiche generali situazioni e procedure relative al destino di una moltitudine di persone che arrivano nel territorio UE, le cui istanze devono essere esaminate secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza.

Vero che il legislatore, tanto più nella sua veste di “recettore” di norme europee e internazionali, incontra limiti nella sua azione; e vero che – per quanto ci riguarda – questi limiti sono anche espressamente stabiliti dalla nostra Costituzione, nella specie, in concreto, all'art. 10 sulla protezione dello straniero e l'asilo, e, in linea generale, agli articoli 11 e 117 sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento UE. Ma nei termini in cui la Corte si pronuncia, sembrerebbe quasi che questi limiti siano semplicemente quelli di una diversa opinione da parte dell'interprete. Il che non può essere, ed è un peccato che a Corte non avverta il rischio di un enunciato così poco meditato, nel quale una legge nazionale finisce per essere letta – e chiediamo scusa per

l'espressione forte – alla stregua di un... qualsiasi provvedimento amministrativo individuale. Scelta, peraltro, nella specie ancor meno comprensibile se si considera, appunto, la ricordata *ratio legis* della direttiva procedure.

6. Segue: un necessario correttivo di diritto interno, ovvero l'opportunità di un nuovo “dialogo” con la Corte

Non potendo credere che l'obiettivo della Corte sia quello di “degradare” *tout-court* una norma legislativa nazionale alla stregua di un atto comunque sindacabile e anzi disapplicabile dal giudice nazionale quando questi si sia formato un'opinione diversa rispetto alla qualificazione di un paese terzo come “sicuro” ai sensi della direttiva procedure, si può – e probabilmente si deve – leggere altrimenti la sentenza della Corte. In particolare, si può opinare che la Corte volesse assicurarsi che non sfuggissero al sindacato del giudice nazionale designazioni “abnormi” di Paesi terzi sicuri fatti per legge.

Questa lettura appare decisamente più convincente, tanto più alla luce di importanti precedenti rese dalle nostre corti supreme. Segnatamente, peraltro ancora in relazione al previgente regime giuridico italiano che elencava i Paesi terzi sicuri con decreto, la Cassazione aveva opportunamente precisato che «*il giudice non sostituisce le proprie valutazioni soggettive ... quando esercita il, doveroso e istituzionale, controllo di legittimità sugli esiti della valutazione effettuata dall'amministrazione e verifica se il potere valutativo sia stato esercitato con manifesto discostamento dalla disciplina europea o non sia ictu oculi più rispondente alla situazione reale (come risultante, ad esempio, dalle univoche ed evidenti fonti di informazione affidabili ed aggiornate sul paese di origine del richiedente, ai sensi dell'art. 37 della direttiva 2013/32/UE)*»²¹. E ancora, «*[l']accertamento giurisdizionale risponde, piuttosto, all'esigenza di verificare che il potere non sia stato esercitato arbitrariamente*»²².

Inoltre, nell'ottica di un “upgrading” da decreto a disposizione di legge della lista dei Paesi terzi sicuri, *a fortiori* parrebbe imporsi un ragionamento di “tono costituzionale”, prima di stabilire un principio di potere del giudice nazionale di disapplicare la legge italiana in quanto ritenuta contrastante con la direttiva o con l'art. 47 della Carta. Anche qui, in una logica di dialogo fra Corti, pare particolarmente perspicua quella giurisprudenza della nostra Corte costituzionale, la quale – nel riconoscere al legislatore ampia discrezionalità –

²¹ Cass. civ., 14 dicembre 2024, n. 33398.

²² *Ivi*.

fissa il limite della «*palese*», «*manifesta*» o «*radicale*» irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute dal medesimo quale elemento di incostituzionalità della legge²³.

In tal senso, dal punto di vista dell'ordinamento interno non penserei vi siano dubbi nella necessità di valorizzare comunque, dinanzi alle corti di merito, sia i principi nomofilattici pronunciati dalla Cassazione, testé ricordati, sia comunque i limiti di ordine costituzionale che presiedono comunque il sindacato del giudice sulle leggi dello Stato.

Ciò impone, dunque, un'interpretazione delle soluzioni fornite in *Alace* alle prime tre questioni pregiudiziali in senso “costituzionalmente orientato”, al fine di non rischiare la lesione di altri precetti costituzionali, quali l'uguaglianza di fronte alle leggi e la soggezione del giudice alla legge.

Una tale lettura di *Alace* appare tanto più necessaria in una situazione in cui la natura dell'art. 36 della direttiva procedure come norma dotata di effetto diretto non pareva così evidente, considerato il contenuto degli articoli 36 e 37 della direttiva procedure; segnatamente, da un lato, le numerose verifiche imposte «*agli Stati membri*» per poter annoverare un paese terzo come “di origine sicura”; dall'altro lato, la valutazione intrinsecamente discrezionale che uno Stato compie nel designare come “sicuro” un paese terzo proprio in applicazione degli articolati criteri contenuti agli articoli 37 e 38 della direttiva procedure²⁴.

Vero che, da *Van Gend en Loos*, la nozione di effetto diretto si è evoluta nella giurisprudenza della Corte²⁵. E però pare un po' affrettato risolvere la questione rifacendosi esplicitamente alla sentenza *Simmenthal* del 1978 e «*[a]ll'obbligo di ogni giudice nazionale di garantire la piena efficacia delle disposizioni della direttiva 2013/32, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione del diritto nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una disposizione di tale direttiva produttiva di effetti diretti, senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale disposizione dal diritto*

²³ Cfr., proprio in relazione a normative adottate dallo Stato italiano in materia di immigrazione, la recente sentenza Corte cost., sent. 10 aprile 2025, n. 39; ivi la Corte precisa che «*[s]econdo una ricorrente affermazione di questa Corte, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali [...], incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (sentenze n. 36 del 2025, n. 189 e n. 96 del 2024, n. 67 del 2023)*».

²⁴ M. SAVINO, *Disapplicazione senza freni*, cit.

²⁵ V. per uno studio recente e completo, D. GALLO, *Direct Effect in EU Law*, Oxford, 2025, spec. p. 107 ss.

nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale»²⁶.

Sarebbe quindi auspicabile se, non appena se ne presentasse l'occasione, i giudici nazionali (e magari la stessa Cassazione che dovesse essere adita in relazione a pronunce delle corti di merito post *Alace*), cercassero un dialogo con la Corte di giustizia per provare a riportare su binari più precisi affermazioni che, con tutto il rispetto, paiono meritevoli di maggiore attenzione per il loro potenziale impatto generale, attenendo a questioni ordinamentali di massimo rilievo, ben oltre cioè la fattispecie delle procedure semplificate da eseguirsi alla frontiera per richiedenti asilo in provenienza da Stati terzi sicuri.

7. La quarta questione pregiudiziale e l'interpretazione... non conforme

Ma non sono soltanto le risposte alle prime tre questioni pregiudiziali a lasciare perplessi, perché in *Alace* neppure la quarta questione pare essere stata risolta in modo ineccepibile, ancora una volta specie dal punto di vista dei profili di ordine generale che essa chiamava in causa.

Segnatamente, e come si è accennato, qui la Corte ha escluso *tout-court* il potere di uno Stato membro di designare un paese terzo come sicuro quando, per talune categorie di persone all'interno della popolazione di tale paese, i criteri sostanziali previsti dall'allegato I della direttiva procedure non siano soddisfatti. Questa risposta è identica a quella fornita in *CV* a proposito della questione, ivi dibattuta, se potesse qualificarsi sicuro un paese terzo in cui talune parti del suo territorio non soddisfano le condizioni sostanziali di siffatta designazione, come prevista dalle norme della direttiva procedura e dal suo allegato I.

La Corte, al riguardo, ribadisce che le procedure di frontiera relative ai Paesi terzi sicuri configurano «*regime speciale*» rispetto al “regime generale” valevole per gli Stati terzi non sicuri, e sancisce che «*interpretare l'articolo 37 della direttiva 2013/32 nel senso che esso consenta di designare un paese terzo come paese di origine sicuro anche se, per talune categorie di persone, tale paese non soddisfa le condizioni sostanziali previste all'allegato I a detta direttiva, avrebbe l'effetto di estendere l'ambito di applicazione del regime speciale di esame. Poiché tale interpretazione non trova alcun supporto nel tenore letterale dell'articolo 37 né, più in generale, nella suddetta direttiva,*

²⁶ Così, *verbatim*, *Alace*, cit., punto 63.

*riconoscere una facoltà del genere trascurerebbe il carattere restrittivo dell'interpretazione di cui le disposizioni derogatorie devono essere oggetto*²⁷.

Avevo già criticato questa interpretazione rispetto al caso *CV*²⁸, tutta interna a un unico atto legislativo, viepiù interpretato in modo sincrono, facendo presente, in sintesi, quanto segue: *in primo luogo*, in assenza di esplicita indicazione della fattispecie nella direttiva procedure, un'interpretazione sistematica e “di contesto” delle diverse norme UE rilevanti al riguardo, a partire dalla direttiva qualifiche (direttiva 2011/95)²⁹, forniscono soluzioni interpretative opposte a quella immaginata dalla Corte. Tra l'altro, una tale soluzione interpretativa è ben nota alla Corte, che l'ha fatta propria in molti altri casi, inclusi quelli relativi alla disciplina qui in esame³⁰; e al riguardo, rispetto alla quarta questione decisa in *Alace*, vengono soprattutto in rilievo gli articoli 9 e 10 della direttiva qualifiche, dai quali sembra evidente che la disciplina unionale si focalizzi sulle specifiche categorie di persone, e non su uno Stato in cui alcune di queste categorie sono suscettibili di subire «*persecuzioni o danni gravi*».

In secondo luogo, e più in generale, impedire la qualificazione di un paese terzo come sicuro quando esso non lo è rispetto a tutte le persone che ne sono cittadine o ve ne provengono appare in contrasto con la *ratio* dell'istituto della protezione internazionale, che viene garantita in ragione «*della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente*»³¹.

In terzo luogo, lascia perplessi anche la riduzione da regola a eccezione delle due procedure previste dall'omonima direttiva: se si guarda alla notevole crescita delle richieste di asilo nel suo complesso, alle difficoltà degli Stati membri nel processare le domande di protezione internazionale nei tempi previsti dalla direttiva, e alla previsione normativa comunque di garanzie anche rispetto agli stranieri provenienti da Paesi sicuri, parrebbe più persuasivo

²⁷ *Ivi*, punto 100.

²⁸ F. MUNARI, *Le torri (d'avorio?)*, cit., p. 7 ss.

²⁹ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo 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 (rifusione).

³⁰ V. ad esempio, Corte giust. 14 gennaio 2021, C-322/19 e C-385/19, *K.S. e M.H.K./The International Protection Appeals Tribunal e a.*, punto 58: «*in una situazione come quella di cui ai procedimenti principali, in cui entrambi gli atti interessati appartengono allo stesso corpus giuridico, ossia al regime europeo comune di asilo, ai fini dell'interpretazione delle disposizioni della direttiva 2013/33, le disposizioni della direttiva 2013/32 costituiscono elementi del contesto pertinenti e necessari*».

³¹ Cfr. l'art. 4.3, lett. c) della direttiva qualifiche, che è norma cardine del sistema.

leggere i due percorsi “ordinario” e “accelerato” come (a) alternativi in funzione delle diversità di situazioni, (b) funzionali a garantire una proporzionata allocazione delle risorse dedicate all’esame delle domande che gli Stati membri sono tenuti a esaminare, e quindi, in definitiva, anche (c) più rispettosi dei diritti dei singoli richiedenti e degli obiettivi di celerità richiesti dal sistema. Tanto più alla luce della circostanza secondo cui, molto probabilmente, l’applicazione del regolamento 2024/1348 (cd. nuovo regolamento procedure)³² è destinata ad aumentare notevolmente l’impiego della procedura di frontiera rispetto a quella “ordinaria”, di cui al capo III del regolamento (articoli 26 ss.)³³; pertanto, anche il costrutto “regola/eccezione” ipotizzato al riguardo dalla Corte avrebbe potuto forse essere maggiormente meditato.

In quarto luogo, come riconosciuto anche dalla Corte, nell’ambito del nuovo Patto sulle migrazioni e l’asilo, il regolamento 2024/1348 abroga la direttiva 2013/32 con effetto dal 12 giugno 2026 e precisa espressamente la possibilità di designare «un paese terzo come paese di origine sicuro ... con eccezioni per determinate ... categorie di persone chiaramente identificabili»³⁴.

Una tale definizione legislativa, peraltro, appare piuttosto lontana dall’idea del paese terzo “assolutamente sicuro” che parrebbe trasparire dal combinato disposto di *CV* e *Alace*, il quale, in questi termini, forse pone l’asticella della “sicurezza” a un’altezza che sarebbe difficilmente raggiungibile addirittura per molti Stati europei. Al di là di questo, e più probabilmente, la scelta del legislatore dell’Unione si limita a codificare qualcosa che è insito nella nozione di rifugiato, la quale, da sempre, richiede l’individuazione di una persecuzione «per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale»³⁵, non per la mera “provenienza” da un determinato Stato.

In questa prospettiva, nel risolvere la quarta questione, *Alace*... sorvola nuovamente sulla teorica dell’interpretazione conforme cui la Corte ci ha abituato rispetto alle norme non ancora efficaci ma già in vigore: così, se è vero che il regolamento citato sarà applicabile dal 12 giugno 2026, è altrettanto vero che esso è in vigore dal 12 giugno 2024, e come tale dovrebbe imporsi al giudice nazionale alla stregua di canone interpretativo a partire quanto meno da tale data. In tal senso, fin dalla sentenza *Mangold*, è noto che l’obbligo di interpretazione conforme «costituisce uno degli effetti “strutturali” della norma

³² Reg. (UE) 2024/1348, cit.

³³ M. SAVINO, nel podcast citato in nota 9.

³⁴ Art. 59, par. 2 e art. 61, par. 2, reg. (UE) 2024/1348, cit.

³⁵ Definizione ribadita all’art. 3, n. 1, reg. (UE) 2024/1348, cit.

comunitaria che consente... l'adeguamento del diritto interno ai contenuti e agli obiettivi dell'ordinamento comunitario», che «si impone con riguardo a tutte le fonti dell'ordinamento, si traducano esse in norme primarie o di diritto derivato, in atti produttivi di effetti giuridici vincolanti o no»³⁶.

Viceversa, il risultato cui giunge la Corte apre alla possibilità per il giudice nazionale di disapplicare il proprio diritto interno (nella specie, il d.l. 158/2024, pur essendo questo già coerente col regolamento 2024/1348); tuttavia, ciò avverrà solo temporaneamente, giacché tra poco – e lo riconosce la stessa Corte – sarà lo stesso diritto dell'Unione a confermare una lettura della nozione del paese terzo sicuro conforme a quanto prevede il diritto nazionale. Ciò determina anche effetti non desiderabili sull'altro obbligo di *standstill* che grava (pure) sui giudici nazionali rispetto alle norme UE già in vigore ma non ancora applicabili, e che impone loro di non generare situazioni contraddittorie con gli obiettivi perseguiti da tali norme.

Così, non pare davvero convincente la soluzione individuata dalla Corte, secondo cui *«spetta allo stesso legislatore scegliere la data a partire dalla quale una nuova disposizione, come l'articolo 61, paragrafo 2, del regolamento 2024/1348, divenga applicabile, scelta da esso effettuata all'articolo 79, paragrafi 2 e 3, di tale regolamento»³⁷*. Anche perché, se questo corrisponde a un *règlement* di principi e teoriche centrali nel rapporto tra diritto interno e diritto UE, ci si sarebbe aspettati, sul punto, una motivazione più ampia e meditata dalla Corte.

Del resto, e a conferma che la soluzione fornita in *CV* si prestava a qualche critica, va ricordato che l'avvocato generale e ben 15 (!) Stati membri, intervenuti in giudizio a sostegno dello Stato italiano, avevano suggerito alla Corte di rispondere alla quarta questione in modo opposto a quanto poi deciso, tra l'altro riprendendo alcuni degli argomenti sopra individuati, aggiungendone altri, e in sostanza ricordando che la direttiva procedure introduce un regime nel quale *«[c]ompete ... agli Stati membri esercitare il margine di discrezionalità loro riconosciuto nel rigoroso rispetto del principio di proporzionalità, facendo in modo che la designazione da loro compiuta e l'esclusione delle categorie di persone a rischio ad essa collegata siano idonee a garantire in maniera coerente e sistematica la realizzazione degli obiettivi*

³⁶ Così le conclusioni dell'Avv. gen. Tizzano, del 30 giugno 2005, C-144/04, *Mangold*, punto 117. In tema, e per ulteriori approfondimenti, v. il recente contributo di A. CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, in *EJ*, 2023, p. 95 ss.

³⁷ *Alace*, cit., punto 107.

*perseguiti dal legislatore dell’Unione*³⁸. Agli Stati membri, per intenderci, e non ai giudici nazionali.

8. *La legacy di Alace: un’occasione perduta, sotto diversi profili*

Alace è stata salutata da alcuni commentatori come una “vittoria” di un “fronte” pro-migranti o pro-diritti, e una sconfitta per il Governo italiano e della sua politica sui migranti, e una riaffermazione dei valori dell’Unione europea³⁹. Sullo sfondo, temiamo, si intravede la non sopita opposizione rispetto al Protocollo Italia-Albania, da alcuni ritenuto contrastante col diritto UE⁴⁰.

Più sommessamente, e con tutto il rispetto, ad avviso di chi scrive la sentenza sconta una motivazione quanto meno affrettata e contiene alcuni errori. Soprattutto – nella sua mancata percezione della prospettiva fattuale, ma anche politica, su cui gli Stati dell’Unione si confrontano sull’afflusso di stranieri in Europa – la pronuncia rischia di alimentare ulteriormente fraintendimenti e contrapposizioni, in una situazione in cui la serietà del dibattito imporrebbe soluzioni che impediscano riflessi emozionali, ed espone la stessa Corte a essere considerata uno... strumento di parte.

Non crederei sia una vittoria del diritto – e pure di valori anch’essi contenuti nell’art. 2 TUE – dare l’impressione che le norme della Carta, o quelle della Convenzione EDU, per loro natura piuttosto ampie, possano essere usate come parametro di disapplicazione diffusa di leggi nazionali. Né riterrei che, di fronte alle disposizioni del *migration pact* del 2024, recante una non equivoca scelta del legislatore dell’Unione – viepiù caratterizzata da forte valenza politica e segnaletica di una volontà di aggiornare e precisare le norme

³⁸ V. le conclusioni dell’Avv. gen. de la Tour, del 10 aprile 2025, C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*, punto 93. Per un commento sulle conclusioni, v. M. FERRI, *Le conclusioni dell’Avvocato generale Richard de la Tour sui Paesi di origine sicuri: qualche ombra e molte luci (profuturo)*, in *RCE*, n. 2, 2025; E. COLOMBO, *L’arte del compromesso: brevi riflessioni sulle conclusioni dell’Avvocato generale De La Tour sulle cause Alace e Canpelli*, in *EJ*, 14 aprile 2025; M. ZAMBONI, *Between pragmatic and legal considerations: comment on the Advocate General’s opinion in joined cases C-758/24 [Alace] and C-759/24 [Canpelli]*, in *EuLawAnalysis*, 19 aprile 2025.

³⁹ B. CORTESE, *op. cit.*

⁴⁰ Sul punto, si vedano: A. DE LEO, *On the Incompatibility of the Italy-Albania Protocol with EU Asylum Law*, in *SIDIBlog*, 15 November 2023; E. TESTI, *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in *Questione giustizia*, 21 novembre 2023; L. PICCOLI, *Offshoring Asylum the Italian Way*, in *VBlog*, 14 November 2023.

preesistenti⁴¹ – si possa obliterare una giurisprudenza su teoriche centrali nel diritto UE come quella dell'interpretazione conforme.

Non soltanto. La sentenza *Alace* pare poco attenta anche alla prospettiva evoluzione del sistema: come si è già più volte accennato, nel nuovo regolamento procedure, che sostituisce la direttiva procedure⁴², la disciplina del paese terzo sicuro viene precisata e innovata, soprattutto con la previsione di creare una designazione di paesi terzi sicuri «a livello dell'Unione»⁴³. Una tale designazione avviene con atto legislativo adottato con procedura ordinaria, e cioè senz'altro una norma di diritto derivato dell'Unione. Questa norma, peraltro, può essere sospesa o modificata dalla Commissione mediante atti delegati⁴⁴, nuovamente quindi fonti di diritto UE ai sensi dell'art. 290 TFUE.

Ora, rispetto alla designazione di un paese terzo sicuro fatta a livello di Unione europea, gli spazi di disapplicazione in capo al giudice nazionale sono notoriamente azzerati, in forza del principio *Foto-Frost*⁴⁵. Certamente, il giudice può avvalersi del rinvio pregiudiziale di validità per contestare «*gli atti compiuti dalle istituzioni*»; però, in disparte di ogni previsione sulla frequenza dei rinvii di validità *in subiecta materia* a partire dal prossimo giugno, e degli esiti di questi rinvii⁴⁶, resta comunque pacifico che il sindacato sarà accentrato, e non diffuso.

Inoltre, occorre ricordare che, accanto alla designazione a livello dell'Unione, «*[g]li Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre una normativa che, ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale, consente di designare a livello nazionale paesi terzi sicuri o paesi di origine*

⁴¹ V. Commissione europea, Stato di avanzamento nell'attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo, 11 giugno 2025, COM(2025) 319 final, nonché home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_it.

⁴² V. Regolamento (UE) 2024/1348 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione europea, applicabile a partire dal 12 giugno 2026.

⁴³ Articoli 59 e 60 reg. (UE) 2024/1348, cit.

⁴⁴ Art. 60 reg. (UE) 2024/1348, cit.

⁴⁵ Corte giust. 22 ottobre 1987, 314/85, *Foto-Frost*, in relazione alla quale v. D. SARMIENTO, *Cilfit and Foto-Frost: Constructing and Deconstructing Judicial Authority*, in M. MADURO, L. AZOULAI (eds.), *The past and future of EU law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, 2010, pp. 192-200.

⁴⁶ Si segnala tuttavia che, da una ricerca sommaria, non constano casi di declaratoria di invalidità rispetto all'intero pacchetto di direttive qui in esame e al regolamento visti: in oltre 10 anni, i non numerosi casi di rinvii pregiudiziali di validità si sono tutti conclusi nel senso della conferma della legittimità degli atti derivati (cfr. Corte giust. 15 febbraio 2016, C-601/15 PPU, *J.N./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*; 14 settembre 2017, C-18/16, *K./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*; 14 gennaio 2021, C-322/19 e C-385/19, *K.S. e M.H.K./International Protection Appeals Tribunal e a.*; 14 maggio 2019, C-391/16, C-77/17 e C-78/17, *M e a.* (Revoca dello status di rifugiato); 27 febbraio 2025, C-454/23, *K.A.M./Cipro*).

sicuri diversi da quelli designati a livello dell'Unione» (art. 64.1, reg. 2024/1348, cit.). Dunque, nel nuovo regolamento procedure potranno coesistere liste nazionali e liste a livello dell'Unione, e la disciplina prevista dall'art. 64 citato per coordinare il funzionamento di queste liste sembra manifestamente pensata per funzionare ed essere gestita a livello di Stati membri e Commissione. In una situazione di questo tipo, e sebbene ancora non si possa sapere quanto queste liste nazionali saranno utilizzate, non sembrerebbe cosa buona immaginare che possano coesistere forme di sindacato diffuso tipo *Alace* per i paesi indicati in queste ultime, accanto a divieti di sindacato diffuso sui paesi indicati nelle liste dell'Unione, con potenziali gravi aporie del sistema, a loro volta suscettibili di generare incertezza del diritto e dei diritti, *forum shopping* e, insomma, tutta una serie di effetti indesiderati in un contesto nel quale, fermi i presidi e i limiti “costituzionali”, è innegabile il diritto-dovere degli Stati di poter disciplinare questa materia, senza il rischio di subire sindacati “orizzontale” o letture “soggettive” da parte di singoli giudici di merito.

Eppure, questo parrebbe l'esito che potremmo attenderci nell'immediato *aftermath* della pronuncia *Alace*. Ma se così fosse, parrebbe quanto meno dubbio che un tale esito giovi alla complessiva chiarezza e tenuta del sistema, alla certezza del diritto, e al principio di leale collaborazione. È quindi un peccato che la Corte non sembri di aver ritenuto opportuno considerare questi aspetti; visto il non probabile trasferimento di competenze esclusive all'Unione nella materia, sarebbe stato invece molto utile immaginare che il sistema, il quale presenta complessità e tensioni fortissime, funzioni comunque in maniera coerente e collaborativa, nella necessaria interazione tra istituzioni dell'Unione e istituzioni degli Stati membri.

In *Alace*, forse involontariamente, la Corte finisce per essere strumento di opposizione ai centri italo-albanesi, peraltro oggetto di altri rinvii pregiudiziali italiani che investono direttamente il noto Protocollo Italia-Albania⁴⁷. Il rischio di entrare in un dibattito politico spinoso che potrebbe minare la sua autorità non va sottovalutato, perché nessuno vorrebbe davvero che questo accadesse.

⁴⁷ Constano in particolare Cass. pen., ord. 20 giugno 2025, n. 23105, nonché la più recente ordinanza della Corte di appello di Roma del 5 novembre 2025, di cui viene data notizia anche su ilmanifesto.it/ora-i-centri-in-albania-rischiano-di-chiudere-definitivamente.

ABSTRACT (ita)

L'articolo analizza criticamente la sentenza *Alace* e *Canpelli* della Corte di giustizia, quale seguito della precedente decisione *CV*, con particolare riferimento alla nozione di "paese terzo sicuro" nella direttiva 2013/32. Dopo aver contestualizzato il quadro normativo e politico europeo in materia di asilo e flussi migratori, l'autore esamina i quattro quesiti pregiudiziali posti dal Tribunale di Roma, evidenziando come le risposte della Corte, ribadendo la possibilità di un controllo giurisdizionale sulla designazione dei Paesi sicuri, nei termini in cui vengono motivate rischiano di compromettere il principio di uguaglianza della legge e la distinzione tra discrezionalità legislativa e sindacato giurisdizionale, rispetto ai quali assai più precisa appare la giurisprudenza della Cassazione e della Corte costituzionale, di cui comunque i giudici di merito italiani dovranno tener conto. L'articolo critica la posizione della Corte di giustizia sulla impossibilità di considerare "sicuro" un paese che presenti criticità solo per alcune categorie di persone, evidenziando la scarsa coerenza di tale soluzione alla luce della ratio della protezione internazionale e dell'evoluzione normativa introdotta dal regolamento (UE) 2024/1348, rispetto al quale, tra l'altro, il principio di interpretazione conforme avrebbe suggerito soluzioni diverse, come peraltro prospettate anche dall'Avvocato generale. L'autore conclude che *Alace* rappresenta un'occasione mancata: le motivazioni della Corte appaiono sbrigative e rischiano di generare tensioni tra giudici e legislatore, oltre a possibili derive conflittuali in una materia ad alto tasso di sensibilità politica.

ABSTRACT (eng)

The article offers a critical assessment of the *Alace and Canpelli* judgment of the Court of Justice, viewed as a continuation of the earlier *CV* ruling and focused on the EU notion of "safe third country" under Directive 2013/32. After outlining the complex legal and political context surrounding EU asylum procedures and migration flows, the author examines the four preliminary questions referred by the Rome Tribunal. The Court's answers - while affirming the possibility for national judges to review the designation of safe third countries - appear to be argued in a way less persuasive than that elaborated by the Italian Court of Cassation or the Constitutional Court (whose case law shall have to be considered anyway by the lower Italian

courts); as such, the ECJ reasoning risks to undermine the equality of the law and blur the line between legislative discretion and judicial review. A critical assessment is further made on the Court's holding that a State cannot be designated as "safe" if certain categories of persons would face risks there, as this conclusion seems inconsistent with both the logic of international protection and the EU reform under Regulation (EU) 2024/1348. In this vein, the principle of consistent interpretation should have suggested a different outcome on this question, as suggested *inter alia* by the Advocate General in his conclusions. The article contends that *Alace* is a missed opportunity: the Court's reasoning appears rushed and potentially destabilising for the future interplay between national authorities, EU institutions and courts in a highly politically sensitive area of EU law.