



## **Quando le incognite delle “scorciatoie” procedurali fanno rimpiangere le garanzie di certezza della via maestra. Un primo sguardo critico sulle nuove norme europee in materia di “Paesi sicuri” e “rimpatri”**

di EMILIO DE CAPITANI\* e EZIO PERILLO\*\*

1. Il 26 febbraio 2026 sono stati pubblicati due regolamenti europei che aggiornano il nuovo c.d. Regolamento “Procedure”, (UE) 2024/1348<sup>1</sup>, per quanto riguarda il concetto di paese sicuro<sup>2</sup> e che definiscono la prima lista europea in materia<sup>3</sup>. È importante notare che queste norme in tema di paesi sicuri vanno ormai lette insieme a quelle in corso di finalizzazione del c.d. Regolamento Rimpatri<sup>4</sup>. Purtroppo, tali norme, paradossalmente, già si rivelano molto meno protettive dei diritti fondamentali rispetto a quelle della Direttiva 2008/115 che era stata adottata prima dell’entrata in vigore del Trattato e della Carta. Norme sui paesi sicuri e nuove norme sui rimpatri sembrano quindi confermare, come già osservato dall’UNHCR e dalla

---

\* Già segretario della Commissione libertà civili-LIBE del Parlamento europeo 1998-2011.

\*\* Già direttore nella stessa istituzione.

<sup>1</sup> 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. La versione consolidata con le norme in materia di “paesi sicuri” è accessibile al seguente indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02024R1348-20260227>. Si veda E. DE CAPITANI, *Come un pugno sul tavolo: il caso delle nuove norme europee in materia di “Paesi sicuri”*, in questa Rivista, 2026.

<sup>2</sup> Regolamento (UE) 2026/463 del 24 febbraio 2026 che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro, accessibile al seguente indirizzo: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202600463](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202600463). Si veda, anche con riferimento alla nota successiva, R. FERRARA, *Paesi sicuri e nuovo Patto su migrazione e asilo: l’elenco europeo dei paesi di origine sicuri e l’ampliamento del concetto di paese terzo sicuro*, in questa Rivista, 2026.

<sup>3</sup> Regolamento (UE) 2026/464 del 24 febbraio 2026, che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, accessibile al seguente indirizzo: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202600464](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202600464).

<sup>4</sup> Si veda documento con la posizione iniziale delle tre istituzioni <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7545-2026-INIT/en/pdf>. Sul tema, G. MENTASTI, *Verso un nuovo regolamento europeo sui rimpatri: tra le novità, il nodo dei return hubs*, in questa Rivista, 2025.

società civile, la scelta politica dell'Unione europea di esternalizzare la propria politica in materia di asilo e migrazione.

2. È però sul piano giuridico (come pure su quello dell'applicazione pratica delle sue norme) che il Regolamento 2024/1348 desta le maggiori perplessità, soprattutto quando segnala, a chi di diritto o di dovere, che «il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti [...] dalla Carta. In particolare, [...] intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana e promuovere l'applicazione degli articoli 1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 e 47 della Carta».

Una previsione di analogo tenore figura anche nel progetto di Regolamento “Rimpatri”<sup>5</sup>.

Una premessa di metodo e di sostanza giuridica quanto mai importante che obbliga il lettore che si appresta a studiare questa normativa a verificare, *passu-passu*, che detta premessa-promessa sia stata effettivamente mantenuta.

Il contributo che segue si articolerà allora in una prima parte, relativa ai vincoli di metodo e di merito e derivanti dalla Carta e dal Trattato e che dovrebbero guidare il legislatore europeo quando affronta questa delicatissima materia giuridica (punti 3-13); e in una seconda parte sulle critiche che, *prima facie*, sollevano talune specifiche disposizioni relative alla definizione di “paesi sicuri” e la loro conseguente messa in opera (punti 14-20).

3. In merito al metodo legislativo è anzitutto opportuno ricordare che nella redazione di norme europee di diritto derivato che inquadrano diritti fondamentali (come il rispetto della dignità umana, il diritto di asilo, il divieto di allontanamento dal territorio dell'Unione o la protezione giurisdizionale effettiva degli aventi diritto, cioè *les justiciables*) l'uso di formule ambigue o che consentano ampi margini di discrezionalità da parte delle autorità competenti degli Stati membri andrebbe sistematicamente evitato. Il compito primario del legislatore europeo, proprio in nome dell'affermato primato del diritto europeo rispetto a quello nazionale, è, infatti, quello di *better legislating* e non di *softly lawmaking*. Sicché, legiferare in materia di respingimento verso paesi sicuri adottando “vaghe norme comunitarie” – come avrebbe forse scritto Giacomo Leopardi in un suo immaginario Zibaldone di pensieri su questi temi – mette inevitabilmente capo, in sede applicativa nazionale, a gradi di protezione dei diritti dei singoli tra loro molto divergenti, pur trovandoci nell'ambito dello stesso “spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia” (art.3, §2, TUE), uno “spazio” in linea di principio uguale per tutti.

4. E il *leit-motif* di questo scritto è proprio quello di dimostrare che lasciare la certezza della vecchia strada maestra sull'osservanza dello Stato di diritto dell'Unione per incamminarsi verso le incognite di improbabili “scorciatoie” procedurali di diritto derivato, invocando esigenze di “speditezza” amministrativa, non è quasi mai una “strategia di viaggio” legislativamente consigliabile.

---

<sup>5</sup> «Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali dei cittadini di paesi terzi e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta") e dalla convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, integrata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967 ("convenzione di Ginevra"). Esso dovrebbe essere applicato nel rispetto della Carta, dei principi generali del diritto dell'Unione e del diritto internazionale pertinente». (Nostro il neretto).

Se, ad esempio, l'art. 52 della Carta (sulla portata e interpretazione dei diritti e dei principi) ammette la possibilità di introdurre, e solo per legge, delle "limitazioni" alle libertà e ai diritti fondamentali dei cittadini e dei singoli, ciò può aver luogo solo alla condizione di rispettare il "contenuto essenziale" di detti diritti e libertà e di rispettare i principi di proporzionalità e necessità<sup>6</sup>. Altrettanto dicasi a proposito dell'art. 54 della Carta (sul divieto dell'abuso di diritto) che prescrive che «nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata nel senso di comportare il diritto [...] di compiere un atto che miri a distruggere diritti o libertà riconosciuti nella presente Carta». «Distruggere i diritti» è indubbiamente un'espressione di potente evocazione giuridica soprattutto se coniugata, in questa materia, con il diritto fondamentale al rispetto della dignità umana di cui al citato art. 1 della Carta.

Ebbene, come non sottolineare che ai sensi di una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, l'indispensabile elemento soggettivo di una pratica abusiva «consiste nella volontà di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa comunitaria mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento<sup>7</sup>.

In definitiva, il complicare e l'allargare, allo stesso tempo, le maglie della regolamentazione comunitaria sui "paesi sicuri", tanto a livello europeo che nazionale (una regolamentazione che dovrebbe invece essere quanto mai rigorosa) consente il formarsi, nell'unitario e paritario spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, di artificiose prassi o regole nazionali, da Stato a Stato divergenti.

Ciò conduce, inevitabilmente, da un lato, ad aumentare l'incertezza del diritto applicabile (sia nei confronti delle autorità nazionali competenti, sia dei cittadini di Stati terzi, come pure dei giudici chiamati a garantire loro la dovuta tutela giurisdizionale effettiva) e a favorire, dall'altro, l'insorgere di una sorta di *forum shopping migrationis*.

5. Una seconda impressione sul metodo legislativo è che, già da un certo tempo, il legislatore europeo, quando è chiamato a definire dei criteri idonei ad assicurare un equo trattamento dei cittadini provenienti da Stati terzi, sia esposto – dal lato Consiglio – a forti pressioni governative e – dal lato Parlamento – a forti pressioni dell'elettorato di questo o quello schieramento politico, in particolare se riferito a Stati membri a forte afflusso di migranti clandestini o irregolari. In tali circostanze, il legislatore europeo cerca, pertanto, le opportune vie di compromesso, quasi sempre attraverso formule legislative poco chiare (per non dire lambiccate;<sup>8</sup>) e negoziate in oscuri triloghi pseudo-legislativi nei quali la pressione del Consiglio (e dei governi che lo compongono) finisce spesso per avere la meglio sulle capacità di resistenza negoziale del Parlamento.

Eppure, è pacifico che lo "*spatium juris*" di cui si tratta è una realtà legislativa democratica e non più intergovernativa, come ai tempi pre-Lisbona in cui cooperazione di polizia e giudiziaria in campo penale ricadevano nel c.d. "terzo pilastro". Il nuovo art. 3, §2, TUE dispone, infatti, che «l'Unione offre ai suoi cittadini – e sottolineiamo: ai cittadini – uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia»; uno spazio che non è quindi alla disposizione dei singoli governi degli Stati membri, i quali sono, invece, tenuti a rispettarne le regole.

---

<sup>6</sup> V., *infra*, sub punto 19.

<sup>7</sup> Corte giust., 12 marzo 2014, causa C-456/12, *O.e B*, ECLI:EU:C:2014:135, punto 58.

<sup>8</sup> V. *infra* ai punti 8-9.

Pertanto, dopo Lisbona, nel campo «legislativo» vero e proprio dello “spazio migratorio” (cioè il campo legislativo di cui all’art. 289 TFUE), il Consiglio non detiene più i privilegi che aveva un tempo. Il Parlamento, tuttavia, nella maggior parte dei casi, segue la ruota del Consiglio apripista.

6. Invero, se prima di Lisbona la disciplina in questo campo era affidata alla sola competenza intergovernativa del Consiglio (che, nella maggior parte dei casi deliberava, peraltro, all’unanimità: v. art. 67 TCE), dopo Lisbona (2009) essa è affidata, in larghissima parte, alla competenza legislativa congiunta del Parlamento e del Consiglio. La *ratio legis* di questo cambio di passo (ampiamente discussa in seno alla Convenzione “Giscard d’Estaing” che preparò il Trattato sulla Costituzione europea) è che si tratta di un settore legislativo nel quale le componenti democratica e civica sono essenziali, anche nello specifico ambito della materia migratoria.

Non a caso, il citato art. 3 TUE incarica l’Unione di offrire «ai cittadini» anche le “misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l’asilo, l’immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest’ultima».

In tal senso, le nuove disposizioni degli articoli del Trattato FUE relative a detti controlli (Titolo V, capo 2) prevedono l’adozione solo di “atti legislativi” e non più di “atti del Consiglio”.

Ma, si sa, il lupo perde il pelo ma non il vizio; e quando si tratta allora di chiudere una procedura legislativa “spazio migratorio” attraverso negoziati discussi in triloghi inaccessibili, il Parlamento cede, molto spesso, alle citate pressioni, rinunciando di conseguenza alle sue democratiche, e quindi prevalenti, prerogative.

Eppure, se il Parlamento, da *fair European legislator*, si avvalessse, nei negoziati con il Consiglio, dell’interpretazione, efficace *erga omnes*, delle sentenze della Corte di giustizia sulla portata dei principi e delle norme fissati in materia dai Trattati e dalla Carta, non ci sarebbe più pressione intergovernativa o elettorale che possa vincere sul diritto primario così interpretato.

7. Insomma, in particolare in questi delicati campi legislativi dello “spazio migratorio” dell’Unione, il co-legislatore ordinario europeo non può agire “al di sopra della legge”, senza cioè rispettare il prevalente diritto primario dell’Unione.

Ora, a fare da guardiana sul corretto operato del legislatore europeo in questa materia migratoria, nella quale si concentra un’alta quantità di diritto primario dell’Unione (dei Trattati e della Carta), è anzitutto la Corte di giustizia, nell’ambito della sua specifica competenza in via pregiudiziale.

In questa prospettiva, il legislatore europeo non può, quindi, non tenere conto della giurisprudenza di Lussemburgo relativa all’interpretazione e applicazione dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> E ciò vale, ben inteso, anche nei confronti del legislatore nazionale. Ad esempio, l’art.117 della nostra Costituzione (come modificato dalla novella del 2001) dispone che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché **dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario** ...». (nostro il grassetto).

8. Tuttavia, negli ambienti governativi nazionali (ma anche in quelli del *Justus Lipsius* a Bruxelles), la scusa, spesso invocata a proposito del rispetto di detta giurisprudenza, è che essa riguarderebbe direttive europee destinate ad essere sostituite da una nuova legislazione europea, la cui entrata in vigore è, peraltro, già da tempo prevista per il prossimo mese di giugno 2026. Una scusa, tuttavia, debolissima. Invero, sono i criteri che detta giurisprudenza enuncia sulla scorta del diritto primario dell'Unione (e quindi non quelli relativi alle singole normative di diritto derivato) che devono servire, al legislatore europeo e a quelli nazionali, come “guide sul metodo” da seguire nella redazione dei corrispondenti testi legislativi. Sono questi criteri di diritto primario la vera *ratio legis Unionis* in materia di spazio europeo<sup>10</sup>. Ora, è cosa nota che le disposizioni imperative dei Trattati e della Carta non sono alla disposizione né degli Stati membri né delle istituzioni dell'Unione.

9. Scrivere allora, in apertura di un regolamento fresco di stampa, come il 2024/1348, che esso «assicura il pieno rispetto – e, sottolineiamo, il pieno rispetto – [dei...] diritti fondamentali [... e] il pieno rispetto della dignità umana», quali sanciti dalla Carta, riservandosi, tuttavia, un largo margine di discrezionalità nella redazione di detta normativa, è un metodo legislativo poco plausibile.

Ancora meno plausibile è lasciare poi, ai vari legislatori nazionali, ampie maglie di discrezionalità procedurale (le scorciatoie) allorché essi sono invece tenuti a rispettare i pertinenti vincoli derivanti dal diritto primario dell'Unione. Insomma, riprendendo la nostra metafora di poc'anzi, ciò equivale a far scappare, dal portone principale della stalla, tutti gli agnelli per gridare poi, tutt'intorno, attenti al lupo!

D'altra parte, come non ricordare, al riguardo, che la politica comune dell'Unione, in materia di asilo, si fonda «sulla solidarietà tra Stati membri [e non quindi sulla regola dell'ognuno per conto suo, e che essa dev'essere comunque] equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi»<sup>11</sup>.

Infine, l'esigenza di una piena tutela del diritto di ogni persona al rispetto della dignità umana è stata magistralmente evidenziata anche dalla nostra Corte costituzionale che, nella sua recente sentenza 96/25 del 3 luglio scorso, ha rilevato che «la mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere ... è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale».

Ebbene, come vedremo qui di seguito, è proprio il divieto di accesso del pubblico alle schede “paesi sicuri” l'elemento che “mortifica” l'assoluto rispetto della dignità umana, trattandosi in particolare di un divieto opposto categoricamente dall'Agenzia Europea per l'Asilo, soprattutto ai cittadini extra-comunitari che sono i primi a cercare di vincere, attraverso un'ardua prova contraria, la presunzione del paese sicuro<sup>12</sup>.

10. Ciò detto, un secondo aspetto su cui soffermarsi un momento è proprio quello relativo alla nozione comunitaria di “paese sicuro”, secondo gli artt. 57-64 del Regolamento

---

<sup>10</sup> Si veda, in tal senso, Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV*, ECLI:EU:C:2024:841; 1 agosto 2025, cause riunite C-758/24 e 759/24, *Alace e Canpelli*, ECLI:EU:C:2025:591 (disponibile nella banca dati [eurojusitalia](#)) e 5 febbraio 2026, causa C-718/24, *Aleb*, ECLI:EU:C:2026:68.

<sup>11</sup> V. art. 67 TFUE; nostra la sottolineatura.

<sup>12</sup> V. *infra*, punto 14.

“Procedure”. Come si è appena detto, il ricorso a tale nozione permette oggi, alle autorità nazionali competenti, di “presumere” che le domande di protezione internazionale da parte di quanti provengano da detti Stati “sicuri” (e quindi da paesi in regola con gli *standards* umanitari dell’Unione) siano, *prima facie*, infondate (*rectius*: superflue) attribuendo così alle amministrazioni statali competenti il potere-dovere di rinviare, *ex officio* e fino a prova contraria, dette persone nei loro paesi d’origine sicuri.

La prima giustificazione che viene addotta al riguardo è che, così facendo, si alleggerirebbe il carico di lavoro delle amministrazioni le quali, potendo finalmente accelerare, in termini burocratici, l’esame di queste domande (proprio in forza di detta neo-presunzione d’infondatezza *ex lege europaea*), potrebbero utilmente concentrarsi – seconda giustificazione – su quelle che appaiono invece maggiormente fondate.

Sulla teoria dell’alleggerimento, soccorrono qui, senza andare a cercarne altri altrove, i dati che la Sezione specializzata in materia di diritto degli stranieri del Consiglio di Stato dei Paesi Bassi ha esposto, quale giurisdizione di ultima istanza, nella vicenda *Remling*, di cui alla sentenza della Corte (Grande Sezione) C-767/23, del 23 marzo 2026<sup>13</sup>. Un caso molto importante sulla portata del dialogo pregiudiziale tra giudici di ultima istanza e Corte di giustizia ma che citiamo qui per le premesse fattuali che ne sono all’origine.

Al punto 12 di detta sentenza pregiudiziale si legge, infatti, che la citata Sezione specializzata olandese «ha pronunciato 11047 (ma forse la cifra corretta è quella di 1047, comunque ragguardevole) sentenze di merito nel corso del periodo compreso tra il 2020 e il 2023, di cui l’85% motivato sommariamente». Il dato è già di per sé inquietante, soprattutto se riferito alla realtà migratoria di questo paese che, se pur piccolo, si rivela decisamente attraente per molti extra-comunitari.

Emerge poi dalla narrazione della *Remling* che una specifica norma della legge olandese “sugli stranieri” (del novembre 2000, cioè di nove anni precedente l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della Carta), riconosce, al giudice competente, la possibilità di avvalersi di una motivazione «sommaria» per respingere i ricorsi in materia di concessione del permesso di soggiorno a cittadini di Stati terzi, o di altri provvedimenti affini.

A tale riguardo, il giudice olandese fa, inoltre, presente alla Corte di giustizia che «il diritto dell’Unione esercita [in Olanda] un’influenza crescente sul diritto degli stranieri e osserva che, nell’ambito dei procedimenti di appello, sono formulate numerose domande di rinvio pregiudiziale, talune delle quali sono prive di qualsiasi motivazione. Orbene, tenuto conto di tale situazione, sarebbe dispendioso in termini di tempo motivare il rifiuto [dell’obbligo] di sottoporre questioni pregiudiziali alla luce delle eccezioni elaborate dalla Corte nella sentenza, C- 283/81, *Cilfit*, del 6 ottobre 1982 punto 21)».

Il senso della questione pregiudiziale olandese era sostanzialmente quello di sapere se una tale possibilità di motivazione sommaria (la clausola olandese) potesse considerarsi compatibile con l’obbligo incondizionato del rinvio da parte dei giudici di ultima istanza (art. 267 TFUE), così da “alleggerire” sensibilmente il carico di lavoro dei corrispondenti magistrati di questo Stato fondatore. Insomma, è come se il giudice olandese avesse ragionato come segue: “Cara Corte di giustizia, non te la prendere se non sottopongo, ogni volta, alla tua interpretazione delle questioni pregiudiziali in materia di diritti comunitari dello straniero

---

<sup>13</sup> Corte giust., 24 marzo 2026, causa C-767/23, *Remling*, ECLI:EU:C:2026:243.

migrante in Olanda, ma così posso andare avanti con il mio contenzioso, numericamente piuttosto pesante, perché comunque lo straniero migrante nei Paesi Bassi ha già beneficiato, a sufficienza, di una tutela giurisdizionale effettiva, anche se solo in primo grado”. Che dire: *o tempora o jura!*

La Corte di giustizia, comunque, non entrerà minimamente nella problematica del contenzioso migratorio comunitario ma darà, in buona parte, seguito all’ “indulgente” interpretazione dell’obbligo del rinvio proposta dal giudice del rinvio, quella cioè di estendere la clausola nazionale della motivazione sommaria anche alle decisioni sul mancato rinvio alla Corte, per quanto obbligatorio. Tuttavia, già all’indomani della sua pronuncia, si potevano leggere, nei vari blogs sul diritto dell’Unione, diversi commenti icastici di una parte della dottrina, anche se relative alla modalità del dialogo tra giudici e non all’effettiva tutela giurisdizionale dello straniero migrante<sup>14</sup>.

La stessa giustificazione dell’alleggerimento del carico di lavoro amministrativo (e giurisdizionale) come finalità idonea a giustificare l’uso di procedure nazionali di respingimento “accelerate” (le scorciatoie del nostro titolo) è anche al cuore della normativa del Regolamento 2024/1348. Non si può tuttavia qui non rilevare che se questa è oggi la situazione del contenzioso migratorio in Olanda immaginiamoci quale possa essere quella in Stati membri come l’Italia, la Grecia o Cipro (attuale Presidenza dell’Unione), da sempre approdi preferiti dalla migliore clandestinità organizzata<sup>15</sup>.

Ma, torniamo sulla presunzione d’infondatezza delle domande di asilo.

**11.** A prima vista sembrerebbe una soluzione di buon senso. E tuttavia, per quanto seducente e pratica possa apparire, la tesi del “*todos clandestinos*” (l’espressione è ovviamente solo nostra e di sapore un po’ provocatorio) non tiene conto del fatto che una simile presunzione, *iuris tantum*, comporta un’inversione dell’onere della prova, a carico del cittadino di uno Stato terzo, pressoché “*diabolica*” rispetto ai diritti garantiti a questi cittadini stranieri dal diritto primario dell’Unione.

A cominciare dall’art. 78 TFUE in base al quale l’Unione, oltre a dover “offrire” a qualsiasi persona extra-comunitaria che necessiti di protezione internazionale «uno status

---

<sup>14</sup>Tra i primi, D. SARMIENTO, *Analysis: “Neither Heaven nor Hell: Welcome to the Limbo of Dialogue Between Judges. A Summary Analysis of Remling (C-767/23)*, in *EU LAW LIVE*, 2026, consultabile al seguente indirizzo: <https://eulawlive.com/analysis-neither-heaven-nor-hell-welcome-to-the-limbo-of-dialogue-between-judges-a-summary-analysis-of-remling-c-767-23/>; Si veda altresì S. VERMOORTELE, *The Duty to State Reasons after Remling (C-767/23): Towards a Constraint on Non-Referral under Article 267 TFEU?*, in questa *Rivista*, 2026.

<sup>15</sup> A tale riguardo, merita un minimo cenno di cronaca la recentissima decisione dell’Esecutivo italiano di riconoscere, proprio ai fini di assicurare una più celere finalizzazione del contenzioso migratorio, una forma d’indennità a favore di quegli avvocati che si adoperino a sostegno della legittimità del provvedimento di rifiuto della domanda di asilo, con conseguente respingimento del richiedente verso un paese sicuro (a seguito, tuttavia, dei rilievi del Presidente della Repubblica, nonché degli organismi rappresentativi dell’avvocatura, la disposizione, già approvata, è stata contestualmente modificata con il decreto-legge n. 55/2026, che ha ricondotto il riconoscimento dell’indennità entro criteri di maggiore neutralità e compatibilità con i principi di indipendenza e autonomia della professione forense). Se, infatti, Machiavelli ci ha insegnato che a volte il fine giustifica i mezzi è tuttavia assodato che in tutti i Fori nazionali dei paesi membri dell’Unione (e anche nel contenzioso davanti alla Corte o al Tribunale dell’Unione), gli avvocati sono, per eccellenza, i “collaboratori” indispensabili della giustizia, nel senso cioè di essere chiamati ad esercitare la loro attività professionale in piena autonomia e indipendenza (v. art.1 della legge n.247/2012 sulla professione forense) e a favore dell’assistito/o che potrebbe avere interesse a fornire al giudice la prova contraria alla presunzione d’infondatezza della sua domanda di asilo.

appropriato» (e non quindi quello di presunto clandestino), è tenuta «a garantire il rispetto del principio di non respingimento».

Il lessico, come si può facilmente constatare, è mutuato in gran parte dal testo del precedente art. 63 TCE, figlio a sua volta della logica intergovernativa del terzo pilastro. Il principio di respingimento in questione (meglio noto in diritto internazionale come il principio del *non refoulement*) trova infatti le sue origini nell'art. 33 della Convenzione di Ginevra (1951) e poi, in una certa misura, nell'articolo 3 CEDU (1950).

L'Unione, comunque, non è – e non può far – parte della Convenzione di Ginevra, non essendo uno Stato, mentre può eccezionalmente fare parte di quella di Roma, alle condizioni stabilite, però, dall'art. 6 TUE e dalla pertinente giurisprudenza della Corte che, con il parere 2/13 del dicembre 2014, ha tuttavia ritenuto che il relativo progetto di adesione fosse incompatibile con il principio di autonomia dell'ordinamento dell'Unione. In sostanza, prima di cercare in altre fonti extra-comunitarie, sarebbe bene cercare in casa nostra gli opportuni criteri. Sta di fatto, comunque, che non c'è praticamente atto legislativo (o non legislativo) dell'Unione che, fondandosi in materia di politica comune di asilo sul già menzionato art.78 TFUE, non citi, a mo' di preambolo o di riferimento puntuale, la Convenzione di Ginevra. Nel nostro caso, il considerando 2 del regolamento 2024/1348, recita, ad esempio, quanto segue: «una politica comune nel settore dell'asilo basata sulla piena e completa applicazione della Convenzione di Ginevra [...] costituisce uno degli elementi fondamentali dell'obiettivo dell'Unione europea relativo all'istituzione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a cittadini di paesi terzi e apolidi che cercano protezione nell'Unione. Tale politica dovrebbe essere governata dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri».

**12.** Tutto molto bene. Se non fosse che, con Lisbona, è entrata in vigore anche la Carta dei diritti fondamentali, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. Ora, l'art. 19 di questa nuova fonte di diritto primario dell'Unione (che, va ribadito, non è stata redatta dagli stessi Autori dei Trattati, ma dai rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione) sancisce il diritto fondamentale in base al quale «nessuno può essere allontanato, espulso o instradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti».

Dalla presunzione relativa del “*todos clandestinos*”, di cui si è detto al punto precedente, si passa così al parametro, più coerente con il diritto primario dell'Unione, del «nessuno può essere allontanato ...»<sup>16</sup>.

L'*incipit*, «nessuno può essere allontanato ...» è, ovviamente, ciò che fa la differenza rispetto al principio di non respingimento di cui all'art. 78 TFUE. Invero, il principio di non respingimento si applica, testualmente, solo al cittadino di uno Stato terzo che “necessiti di protezione internazionale”; il diritto fondamentale di non allontanamento dal territorio dell'Unione è applicabile, invece, a chiunque possa essere instradato verso un qualunque Stato terzo dove c'è «un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte [...] o a trattamenti inumani o degradanti».

---

<sup>16</sup> V., anche, *infra*, sub punto 14.

Negli Stati Uniti, ad esempio, sono più di una ventina gli Stati in cui si applica la pena di morte e comunque, nel 1976, la Corte Suprema federale ha definito detta pena una sanzione compatibile con la Costituzione americana. Senza considerare che, in certi Stati americani, il rischio di trattamenti inumani può essere, di questi tempi, davvero serio.

Comunque sia, se la Corte di Strasburgo vanta una significativa giurisprudenza sull'art. 3 CEDU e sul principio ginevrino del non respingimento, la Corte di Lussemburgo non ha invece avuto modo, fino ad ora, di pronunciarsi puntualmente sulla portata del divieto di allontanamento, *erga omnes*, di cui al citato art. 19 della Carta. Si pone così, sul tavolo del legislatore ordinario e su quello della Corte di giustizia, la contrapposizione, a livello di diritto primario dell'Unione, tra principio di non respingimento (art. 78 TFUE + Ginevra) e diritto fondamentale di non allontanamento (Carta). Una contrapposizione, ben inteso che non è solo semantica.

Ebbene, il legislatore ordinario europeo (e prima di lui il Consiglio, quando era il *dominus* intergovernativo del terzo pilastro) è, ancora oggi (dopo più di quindici anni da Lisbona), chiaramente orientato in favore dell'applicazione del principio *di non respingimento*, secondo i corrispondenti parametri della Convenzione di Ginevra. Nel regolamento 2024/1348, ad esempio, tutto l'impianto normativo che ruota intorno alla nozione di "paesi sicuri" s'incentra su detto principio di diritto internazionale. In tal senso l'art. 59, §1, c) dispone che è "sicuro" un paese terzo nel quale «i cittadini stranieri sono protetti dal respingimento conformemente alla convenzione di Ginevra e dall'allontanamento in violazione del diritto alla protezione da torture e trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti sancito dal diritto internazionale».

Insomma, non c'è dubbio che, per il legislatore ordinario europeo, la Carta dei diritti fondamentali è, in queste materie, *tamquam non esset*.

Eppure, nell'attuale ordinamento dell'Unione (in particolare nella materia dello «spazio ... di giustizia»), la portata giuridica del potere di respingimento degli Stati membri varia sensibilmente a seconda che lo si misuri sui parametri del principio di Ginevra (ripreso dall'art. 78 TFUE, erede dell'art. 63 TCE), oppure su quelli del divieto assoluto di allontanamento verso un paese non sicuro (sancito, *erga omnes*, dall'art.19 della Carta), un paese cioè avvezzo alle torture o a trattamenti inumani analoghi.

Si tratta, invero, di due nozioni giuridiche distinte:

- nella prima, il potere di respingimento che ogni Stato sovrano (inclusi quelli membri dell'Unione) ha nei confronti di un cittadino straniero (o di un apolide) è, in primo luogo, limitato dalle pertinenti norme e prassi di diritto internazionale. In altre parole, essere qualificato, nella comunità internazionale, come paese sicuro o come paese non sicuro è essenzialmente una questione di rapporti internazionali tra Stati sovrani, e guai a metterci il naso;

- nella seconda, di origine comunitaria, il divieto di allontanamento si prefigge, invece, come obiettivo primario, la tutela del singolo (e ciò anche quando si tratta di "un poco di buono" o di un richiedente "in mala fede", secondo i criteri di cui all'art. 42 del regolamento 1348), al quale l'ordinamento dell'Unione riconosce, comunque, un diritto fondamentale che vincola le autorità di ogni Stato membro e il cui eventuale mancato rispetto deve, comunque,

poter essere sottoposto (se possibile anche in ultima istanza) al controllo di un giudice indipendente e imparziale.

E tutto questo per una semplice ragione, di cui si tiene in genere poco conto: l'Unione non è – e non è mai stata – un'organizzazione internazionale (neppure atipica), ma un ordinamento giuridico autonomo, di nuovo genere. Ciò spiega anche perché, ai sensi del nuovo art. 21, §1, TUE, l'azione dell'Unione sulla scena internazionale «si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [e, *last but not least*] rispetto della dignità umana ...».

Ed ecco che ritroviamo qui, come guida di metodo, o meglio, come *modus agendi* dell'Unione sulla scena internazionale, il rispetto della dignità umana, non solo come valore comune agli Stati membri (art. 2 TUE) ma anche come diritto fondamentale proprio a detto ordinamento (art. 1 Carta).

E se ci si pone, poi, la domanda di cosa debba intendersi, nel diritto primario dell'Unione, per «divieto della pena di morte» o per «trattamenti inumani o degradanti», la risposta la troviamo, in primo luogo, non nelle fonti del diritto internazionale bensì agli artt. 1 e 4 della stessa Carta, gli stessi citati, ma solo numericamente, nel preambolo del nostro regolamento come le norme comunitarie che prescrivono «il pieno rispetto della dignità umana».

**13.** In tale contesto giuridico comunitario, due sono allora, a nostro sommo parere, le cose auspicabili:

- la prima è che il legislatore europeo prenda finalmente contezza del fatto che, nelle materie dello spazio unitario di libertà, sicurezza e giustizia (e in particolare in quelle relative alla lotta contro l'immigrazione clandestina di cui agli articoli 3 TUE, e 79 TFUE), vige il principio generale dello Stato di diritto dell'Unione (e non le norme del diritto internazionale che possono, semmai, essere invocate solo *ad adiuvandum*) e, con esso, il rispetto dei diritti fondamentali sanciti da quest'ultima;

- la seconda è che la Corte di giustizia, dal canto suo, indirizzi vieppiù, con le sue sentenze in materia migratoria, l'azione del legislatore ordinario nel solco dell'interesse prevalente dell'Unione, sottraendolo così all'alea di ogni tipo di pressione esterna.

In termini di priorità, l'auspicio sarebbe, ovviamente, **che la Corte, in particolare attraverso le sue sentenze pregiudiziali, riconoscesse l'efficacia diretta dell'art. 19 della Carta così da consacrare la prevalenza del corrispondente diritto fondamentale del singolo su ogni misura nazionale con esso incompatibile**. E, sotto questo profilo, anche la tesi dell'alleggerimento amministrativo (tanto auspicata dal Consiglio di Stato olandese, ma non per questo condivisa dalla Corte, nella sentenza *Remling*) potrebbe essere collocata sotto una luce diversa, quella cioè **dell'incompatibilità di clausole legislative che, come quella olandese, consentano al giudice di ultima istanza di rigettare i ricorsi contro le decisioni amministrative di allontanamento dal territorio dell'Unione, che gli appellanti ritengono**

**invece contrarie alla Carta, sulla base di una motivazione sommaria, per non dire inconsistente<sup>17</sup>.**

14. Passando dalle osservazioni sul metodo legislativo a quelle sulle diverse norme del detto Regolamento relative alla nozione di “paese sicuro”, va anzitutto sottolineato che la definizione di tale concetto rientra nelle competenze legislative congiunte del Parlamento europeo e del Consiglio, con la conseguenza che in detta materia «gli Stati membri esercitano la loro competenza [solo] nella misura in cui l’Unione non ha esercitato la propria». In tale contesto, la strada maestra è quindi quella segnata dal diritto prevalente dell’Unione che impone alle istituzioni di quest’ultima l’obbligo primario di «assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori [...] e la prevenzione e il contrasto rafforzato all’immigrazione illegale e alla tratta degli esseri umani». (Art. 79, §1, TFEU).

Consentire di utilizzare, invece, svariate misure di tipo procedurale per aggirare questa via maestra si rivela spesso, nei fatti, una “scorciatoia” pretestuosa o quantomeno illusoria.

Infatti, se non c’è dubbio che, ai sensi di detta disposizione, il controllo obbligatorio sui flussi migratori deve essere il più efficace possibile (come lo deve essere, d’altronde, anche la lotta contro l’immigrazione illegale), ciò non toglie che detto controllo debba esplicarsi nel «rispetto del principio di non respingimento» (art. 78, §1, TFEU) ma soprattutto, come detto poc’anzi (punto 12), nel rispetto dei citati articoli della Carta – a cominciare da quello del rispetto della dignità umana – che sono per definizione prevalenti. Con la conseguenza che la procedura fondata sulla presunzione, *iuris tantum*, del “*todos clandestinos*”, pur dando l’impressione di essere *une voie rapide et impartielle* per conseguire un’efficace risoluzione e archiviazione delle domande di asilo<sup>18</sup>, rischia invece di dar luogo ad un gravoso e spesso poco etico contenzioso, come dimostrano i dati statistici nazionali evocati dal Consiglio di Stato olandese nella vertenza *Remling*<sup>19</sup>.

Si tratterebbe, comunque, di un contenzioso, di fatto, già claudicante, per non dire zoppo.

Invero, le c.d. “schede paese” redatte dalla Agenzia europea per l’asilo a supporto dell’inserimento di Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Marocco, Tunisia e Kosovo nella prima lista “europea” dei paesi sicuri, non sono, a tutt’oggi, ancora accessibili e ciò in

---

<sup>17</sup> La motivazione sommaria (e standard) applicata dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi è così redatta: «L’impugnazione non comporta l’annullamento della decisione [di rigetto del giudice di primo grado]. Non è necessario motivare ulteriormente tale conclusione. Il ricorso di impugnazione non solleva questioni rilevanti per l’unità del diritto, lo sviluppo del diritto o la tutela giurisdizionale in generale (articolo 91, paragrafo 2, della legge sugli stranieri)».

Potenza del diritto e della giurisprudenza – potremmo dire –, dove ciò che è essenziale (*the right to know*) può diventar superfluo! Invero, risulta dalla narrazione contenuta nella citata sentenza *Remling* che «il giudice del rinvio ritiene che, anche in caso di motivazione sommaria, il singolo benefici di una tutela giurisdizionale effettiva, dal momento che ogni causa relativa al diritto degli stranieri è oggetto di un esame approfondito e circostanziato da parte del giudice di primo grado, dinanzi al quale i cittadini di paesi terzi e i loro difensori possono in particolare presentare i loro motivi per iscritto e perorare la loro causa oralmente nel corso del contraddittorio. Tale giudice emetterebbe, in ogni caso, una sentenza corredata di una motivazione completa. Quanto al giudice del rinvio [cioè quello di ultima istanza], esso effettuerebbe sempre un esame completo del merito dell’appello, anche se ciò non risulta [*sic*]dalla motivazione sommaria della sua sentenza». Detto in parole povere: quello che conta, nei giudizi olandesi di ultima istanza sui diritti comunitari degli stranieri, non è, quindi, la sostanza del diritto ma l’apparenza della motivazione sommaria, con buona pace di Albert Camus e del suo premonitore romanzo “Lo straniero”. La Corte di giustizia non entrerà comunque nel merito di detta spiegazione.

<sup>18</sup> V. punto 12-13, e *sub* nota 4.

<sup>19</sup> V. punto 10.

violazione a quanto previsto dal considerando 5 del regolamento 2026/464<sup>20</sup> nonché dell'obbligo, sancito dalla giurisprudenza della Corte, non solo di motivare e corroborare ogni provvedimento di rigetto della domanda di asilo con la necessaria e pertinente documentazione, ma arrivando fino al punto di autorizzare il giudice adito per l'annullamento di tale decisione a procurarsi di sua iniziativa detta documentazione<sup>21</sup>. Ora, va precisato che non stiamo ancora parlando di rifiuto di accesso del pubblico a questi documenti (un diritto comunque fondamentale), bensì di mancata messa a disposizione di detta documentazione nientemeno che ai magistrati.

**15.** Un'altra nozione dai difficili profili giuridici è quella del livello di sicurezza necessario per ottenere la qualifica di "paese sicuro". Non è, infatti, un caso se, perfino secondo la neonata Agenzia europea per l'asilo (2022), uno stesso paese terzo possa essere considerato, da taluni dei ventidue Stati membri interessati, come "sicuro" mentre da altri sarebbe invece un paese ... insicuro!

La cosa, peraltro, non deve sorprendere più di tanto se solo si riflette che persino gli stessi paesi UE, in certe situazioni, possono essere considerati come insicuri. Il Protocollo 24 del Trattato (il c.d. "Protocollo Aznar"), riconosce, infatti, il diritto di asilo anche ai cittadini di quegli Stati membri che siano sotto procedura di sorveglianza ai sensi dell'art.7 TUE, quali lo sono già stati la Polonia e lo è, tuttora, l'Ungheria<sup>22</sup>.

**16.** In questa prospettiva, neppure l'art. 57 del Regolamento Procedure risulta di particolare utilità quando indica (in modo, peraltro, non esaustivo) i diversi elementi da prendere in considerazione per qualificare che lo Stato europeo di primo asilo assicuri una protezione effettiva a un richiedente asilo. Né lo sono i successivi artt. 59-60 e 64. L'art. 61, ai commi 1-2, fa riferimento, ad esempio, a valutazioni generali come la verifica della "situazione politica generale" e l'assenza di persecuzioni o il rischio di danni gravi. Non deve quindi stupire se, sulla base di tali criteri, l'Unione Europea (e quindi anche tutti gli Stati membri) abbia qualificato "paesi sicuri" Stati terzi come il Bangladesh, la Colombia, l'Egitto (pensiamo, in questo specifico caso, alla vicenda Regeni, tutt'ora pendente), l'India, il Marocco, la Tunisia e il Kosovo, senza tuttavia rendere fino ad ora accessibile al pubblico la pertinente documentazione. A questi generici criteri, l'art. 62 del Regolamento Procedure aggiunge ancora quello, induttivo (se non esoterico), secondo il quale è da considerare "sicuro" un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni positive di riconoscimento della protezione

---

<sup>20</sup> Questo considerando è così redatto: «La designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro ai sensi dell'articolo 62 del regolamento (UE)2024/1348 si basa su informazioni provenienti da fonti pertinenti e disponibili che siano affidabili, ufficiali e adeguatamente motivate. Inoltre, [...] nell'ambito del controllo giurisdizionale nazionale, le prove dettagliate relative alla situazione individuale dei richiedenti che giustificano l'applicabilità del concetto di paese di origine sicuro dovrebbero costituire l'obiettivo principale di tale valutazione. Conformemente ai trattati, la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi in merito a eventuali dubbi circa la validità della designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro a livello dell'Unione».

<sup>21</sup> Si veda, Corte giust., 1 agosto 2025, cause riunite C-758/24 e 759/24, *Alace e Campelli, cit.*, punto 87, e 5 febbraio 2026, causa C-718/24, *Aleb, cit.*, punti 62 e 63; Per un primo commento a questa sentenza, v. E. PERILLO, *I paesi "sicuri" e la legislazione europea*, in *Il Sole 24 ore*, del 6 agosto 2025.

<sup>22</sup> Su una recente applicazione di detto Protocollo, v. Trib. Ordinario di Bologna, Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione internazionale e Libera circolazione cittadini UE, Decreto del 10 ottobre 2025, al seguente indirizzo <https://www.questionegiustizia.it/articolo/rifugiato-ungheria>.

internazionale sia superiore al 20%. Viene allora da chiedersi, in termini pratici: perché il 20% e non il 15 o il 25?

E comunque sia, questa regoletta aritmetica non implicherebbe forse l'accettazione implicita, nell'ordinamento dell'Unione, di criteri di riconoscimento (quindi positivi) non corrispondenti a quelli in vigore nell'Unione?

**17.** Nell'ambito di questi primi spunti critici sulla nozione di "paesi sicuri", ci si può ugualmente interrogare sulla compatibilità, con il Trattato, dell'art. 59.2 del Regolamento che ammette la possibilità di escludere, ai fini della qualificazione di "paesi sicuri", parti del territorio di detti Stati terzi o categorie di persone in essi residenti. Così facendo si rischia, infatti, una regressione nel livello di protezione di un diritto fondamentale, posto che già con la Sentenza "CV"<sup>23</sup> la Corte di giustizia aveva considerato illegittimo introdurre eccezioni a una procedura già di per sé eccezionale, quale quella della designazione di paesi come "sicuri", e da interpretare quindi restrittivamente. Ma non solo. Se la premessa metodologica è il pieno rispetto della dignità umana all'interno dell'ordinamento giuridico di un dato Stato terzo, *as a whole*, riesce poi difficile sezionare la portata di detto obbligo, in linea di principio assoluto, a seconda dei diversi spicchi di territorio in cui si deve applicare. Il rispetto della dignità umana non è, infatti, un concetto di diritto "camaleontico", che cambia di tinta e di intensità a seconda del colore del terreno giuridico su cui si trova, ma un diritto fondamentale dell'Unione<sup>24</sup>.

**18.** Seri dubbi possono sorgere anche in merito alla previsione dell'art. 59, comma 5, lettera b), del Regolamento, che considera il semplice transito del richiedente sul territorio di un paese terzo "sicuro" come la condizione sufficiente per considerare che si sia stabilito, tra il richiedente e quel paese di transito, nientemeno che un fondato "legame" di appartenenza alla società del luogo<sup>25</sup>. Quasi si trattasse – ci sia consentita l'ironia, anche se amara – di una sorta di nuovo Monopoli-Migrazione, dove, per il solo fatto di cadere su una determinata casella del quadrato di gioco, lo sfortunato giocatore "in transito" è obbligato a pagare pegno e a ritornare al punto di partenza, cioè al paese di origine!

**19.** Ancora maggiori dubbi suscita la previsione di cui all'art. Art. 59.5 lett. (b), iii, che considera come "sicuro" un paese con il quale siano stati conclusi non meglio definiti "accordi" o "intese" «tra l'Unione, uno o più Stati membri o uno o più Stati membri e paesi terzi, da un lato, e il paese terzo in questione, dall'altro, che obbliga a esaminare nel merito tutte le richieste di protezione effettiva presentate nel paese terzo in questione dai richiedenti». Questa previsione è stata introdotta dal Regolamento UE 2024/463 (che ha successivamente modificato il Regolamento "Procedure") e sembra riferirsi a situazioni come quella disciplinata dal c.d. Accordo UE-Turchia. Tuttavia, l'intreccio che può risultare fra accordi dell'Unione e degli Stati membri determina una situazione giuridica che definire farraginosa è un *understatement*. L'accordo Italia-Albania (la cui compatibilità con il diritto dell'Unione è attualmente all'esame

---

<sup>23</sup> Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV, cit.*, punto 71.

<sup>24</sup> Si veda Corte giust., 21 aprile 2026, causa C-769/22, *Commissione/Ungheria*, ECLI:EU:C:2026:326, dove la Corte precisa, al punto 486, che «nessuno dei diritti sanciti nella Carta può essere usato per recare pregiudizio alla dignità altrui e che la dignità della persona umana fa parte della sostanza stessa dei diritti sanciti nella Carta medesima. Essa non può pertanto subire pregiudizio, neanche in caso di limitazione di un diritto».

<sup>25</sup> V., *contra*, Corte giust., 5 febbraio 2026, causa C-718/24, *Aleb, cit.*, punto 79.

della Corte di giustizia, nella causa C-414/25 “*Sedrata*”, nell’ambito della quale l’Avvocato Generale Emiliou ha già pronunciato le sue conclusioni) è in tal senso paradigmatico<sup>26</sup>.

20. Ricordiamo che, in tale causa, il governo italiano ha preferito non fare riferimento alla nozione di “paese terzo sicuro”, per rivendicare, al suo posto, la diretta responsabilità del suo Stato sulla base della definizione UE di “frontiera” o di “zone di transito”, di cui all’art. 9 della Direttiva “Procedure” (ora sostituito dall’ Articolo 10 del nuovo Regolamento “Procedure”).

I centri in Albania dovrebbero quindi essere considerati come una *factio iuris*, funzionalmente equivalente a quella alla quale si ricorre per le zone di transito situate sul suolo italiano<sup>27</sup>.

Ebbene, l’avvocato generale ha mostrato una certa simpatia con questa interpretazione, diversamente, peraltro, dalla posizione della Commissione che ha invece invocato, come impedimento alla fondatezza di detta tesi, la celebre sentenza AETR sulla conclusione di accordi internazionali tra ciascuno Stato membro e uno Stato terzo. Un’interpretazione, quella del governo italiano e dell’Avvocato generale, che, a nostro sommo parere, si potrebbe metaforicamente qualificare come “surrealista”; un’interpretazione, cioè, che sposta un concetto giuridico, comune e percettibile agli occhi di tutti, dal suo quadro naturale a quello di una visuale astratta e con un significato volutamente diverso, quasi si trattasse di una tela di “Magritte”, che del surrealismo è stato, in pittura, il fondatore.

Taluno potrebbe, tuttavia, replicare – e a giusto titolo – che, *at the end of the day*, per qualificare uno Stato terzo come paese sicuro occorrono comunque dei criteri stabiliti da norme di diritto derivato e che, in tal senso, le varie critiche della dottrina non portano a nulla se non sono corroborate da serie e concrete proposte alternative.

Certo che occorrono: alla condizione però che i criteri di diritto derivato fissati dal legislatore europeo siano conformi ai criteri prevalenti di diritto primario, dei criteri cioè che, per definizione, non sono alla disposizione né delle istituzioni né degli Stati membri.

Facciamo allora una proposta costruttiva. Un criterio di diritto primario che sia chiaro e generale sarebbe quello di considerare che non è un paese sicuro quello nel quale esiste un serio rischio di violazione del diritto fondamentale al rispetto della dignità umana, secondo i parametri stabiliti dagli artt. 1-4 della Carta, e che non garantisce un livello di tutela giurisdizionale dei diritti del singolo che sia effettiva, indipendente e imparziale (art. 47 Carta).

Tuttavia, fino a quando il legislatore ordinario europeo ignora, in concreto, l’esistenza dei diritti fondamentali della Carta e degli obbiettivi che l’Unione si prefigge nella sua azione sulla

---

<sup>26</sup> Si veda l’Udienza pubblica del 23 marzo, cause riunite C-706/25 *Comeri* e C-707/25 *Sidilli*, nonché C-414/25 *Sedrata* [https://curia.europa.eu/site/jcms/pl\\_1000081788/it/hearings-joined-cases-c-706/25-comeri-and-c-707/25-sidilli-and-c-414/25-sedrata](https://curia.europa.eu/site/jcms/pl_1000081788/it/hearings-joined-cases-c-706/25-comeri-and-c-707/25-sidilli-and-c-414/25-sedrata); per un primo commento alle conclusioni dell’Avvocato generale, cfr. S. MORLOTTI, *Le conclusioni dell’Avvocato generale nella causa Sedrata: verso una legittimazione dell’esternalizzazione delle procedure di asilo?*, in questa *Rivista*, 2026.

<sup>27</sup> Purtroppo, il ricorso alle “*factio iuris*” in questa materia, si estende (v. la sentenza del 16 aprile scorso, “*Danane e a.*”, nelle cause riunite da C-50/24 a C-56/24, al seguente indirizzo [https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/jurisprudence?sort=DOC\\_DATE-DESC&searchTerm=%22C-50%2F24%22&publishedId=C-50%2F24](https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/jurisprudence?sort=DOC_DATE-DESC&searchTerm=%22C-50%2F24%22&publishedId=C-50%2F24)).

scena internazionale<sup>28</sup> l'adozione di un tale criterio appare difficile se non perfino improponibile.

Sarà comunque la Corte a decidere se questa del governo italiano e dell'A.G. sia una interpretazione giuridicamente fondata o meno. E ciò, nella prospettiva che la Corte di giustizia voglia comunque andare oltre la lettera delle norme di diritto derivato, dalle caratteristiche ormai alluvionali, per fondare la sua "giurisprudenza dei criteri" sul rispetto dei diritti fondamentali della Carta e delle norme di metodo e d'interpretazione stabilite dall'art.52 di detta fonte, e che il Parlamento e il Consiglio dovrebbero applicare quando legiferano in detta materia.

In particolare, vengono qui in considerazione i criteri del «rispetto del principio di proporzionalità», e quello che consente solo le limitazioni che «siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione [e non quindi di quelle invocate da questo o quello Stato membro in seno al Consiglio co-legislatore] o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

A volte, per rendere chiaro e comprensibile l'oscuro e fitto intreccio di un dato impianto normativo (come quello sulla nozione di paese sicuro e dintorni) basta una semplice osservazione di carattere generale. Ad esempio, nell'ordinamento dell'Unione, solo le persone hanno diritti e libertà fondamentali che prevalgono su ogni misura nazionale incompatibile; gli Stati membri, invece, hanno, in contropartita a detti diritti e libertà fondamentali, l'obbligo di rispettarli e di esercitare le loro competenze legislative, laddove non siano state già attribuite all'Unione, "in conformità" con il diritto primario di quest'ultima, in osservanza cioè con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione.

Non a caso, il nuovo art. 10, §3, TUE sancisce che «ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita politica dell'Unione» e, di conseguenza, che le istituzioni competenti hanno l'obbligo di garantirne il rispetto. Ora, se questa premessa metodologica (*Charta ante omnia*) è condivisa dal co-legislatore europeo, allora anche le pertinenti disposizioni normative in materia di tutela dei diritti dei cittadini di paesi terzi dovrebbero essere redatte alla luce delle prevalenti «finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione».

**21.** Questi sono, ovviamente, solo alcuni degli interrogativi che sorgono scorrendo, *prima facie*, le norme in materia di "paesi sicuri" nel nuovo Regolamento 2024/1348.

Saremmo peraltro facili profeti se prevedessimo che molte altre possano essere al riguardo le questioni pregiudiziali sollevate dai giudici nazionali, così offrendo nuovi capitoli alla "saga" giurisprudenziale sui paesi sicuri, nell'auspicabile prospettiva che il legislatore europeo consideri, finalmente, la possibilità di tornare "sui suoi passi" vale a dire sulla vecchia strada, che non conosce "scorciatoie", del rispetto del principio dello Stato di diritto dell'Unione europea.

---

<sup>28</sup> V. art. 21 TUE, *supra*, sub punto 12.