

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2026

Data: 1 settembre 2026

Oltre la “fiducia cieca”: la presunzione reciproca di sicurezza tra Stati membri dell’UE alla prova del diritto di asilo (nota a margine del decreto del Tribunale ordinario di Bologna, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini Ue, 10 ottobre 2025)*

di **Giulia Santomauro** – Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso la Scuola Superiore Sant’Anna

TITLE: Beyond “blind trust”: the mutual presumption of safety among EU Member States tested against asylum law (case note on the order of the Court of Bologna, Specialised Section for Immigration, International Protection and Free Movement of EU Citizens, 10 October 2025)

ABSTRACT: Il contributo esamina il decreto del Tribunale ordinario di Bologna, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini Ue, del 10 ottobre 2025, con cui è stato riconosciuto lo status di rifugiata a una cittadina ungherese, di etnia rom e transgender. La decisione assume particolare rilievo perché affronta il rapporto tra la presunzione reciproca di sicurezza tra Stati membri dell’Unione europea, sancita dal Protocollo n. 24 allegato ai Trattati, e l’esigenza di garantire una tutela effettiva dei diritti fondamentali nell’accesso alla protezione internazionale. Dopo aver ricostruito il caso e le ragioni poste a fondamento della decisione di inammissibilità adottata dalla Commissione territoriale, la nota analizza l’interpretazione del Tribunale in ordine all’avvio della procedura ex art. 7, par. 1,

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

TUE nei confronti dell'Ungheria e ai relativi effetti sull'ammissibilità della domanda di asilo. Il decreto viene quindi collocato nel più ampio quadro della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo sui limiti della fiducia reciproca tra Stati membri, evidenziando come tale principio non possa tradursi in una presunzione assoluta e insuperabile di tutela dei diritti. In conclusione, l'analisi si chiude con alcune riflessioni sulle presunzioni di sicurezza nel quadro del Sistema europeo comune di asilo, anche alla luce del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, con particolare riferimento all'istituto dei Paesi di origine sicuri.

This contribution examines the order of the Court of Bologna, Specialised Section for Immigration, International Protection and Free Movement of EU Citizens, of 10 October 2025, which granted refugee status to a Hungarian national, of Roma ethnicity and transgender. The decision is of particular significance because it addresses the relationship between the mutual presumption of safety among Member States of the European Union, enshrined in Protocol No. 24 annexed to the Treaties, and the need to ensure effective protection of fundamental rights in access to international protection. After reconstructing the case and the grounds underlying the inadmissibility decision adopted by the Territorial Commission, the paper analyses the Court's interpretation regarding the initiation of the procedure under Article 7(1) TEU against Hungary and its effects on the admissibility of the asylum application. The order is then placed within the broader framework of the case law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights on the limits of mutual trust among Member States, highlighting how that principle cannot translate into an absolute and irrebuttable presumption of protection of rights. In conclusion, the analysis closes with some reflections on presumptions of safety within the Common European Asylum System, also in light of the new Pact on Migration and Asylum, with particular reference to the notion of safe countries of origin.

KEYWORDS: principio di fiducia reciproca; presunzione di sicurezza; Protocollo n. 24; protezione internazionale; paesi di origine sicuri; principle of mutual trust; presumption of safety; Protocol no. 24; international protection; safe countries of origin

SOMMARIO: 1. Il caso al vaglio della Sezione Specializzata del Tribunale di Bologna. – 2. Fiducia reciproca e ammissibilità della domanda di asilo del cittadino proveniente da uno Stato

membro. – 3. Fiducia reciproca e tutela dei diritti fondamentali nel “sistema Dublino”: la giurisprudenza delle Corti europee. – 4. Il ruolo del giudice comune dinanzi alle presunzioni di sicurezza: riflessioni conclusive alla luce del Patto sulla migrazione e l’asilo.

1. Il caso al vaglio della Sezione Specializzata del Tribunale di Bologna

Il decreto del Tribunale ordinario di Bologna, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, del 10 ottobre 2025, riveste interesse per la peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame e, soprattutto, per le implicazioni che ne derivano in ordine ai limiti della presunzione reciproca di sicurezza tra Stati membri in materia di asilo¹. La decisione trae origine dal ricorso proposto da una cittadina ungherese avverso il provvedimento con cui la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Verona, Sezione di Vicenza, aveva dichiarato inammissibile la sua domanda di asilo in ragione della cittadinanza europea della richiedente. Nel ricorso veniva chiesto l’annullamento o la disapplicazione del provvedimento impugnato e, in via principale, il riconoscimento dello status di rifugiata; in subordine, della protezione sussidiaria; in via residuale, della protezione speciale o del diritto all’asilo costituzionale ai sensi dell’art. 10, comma 3, Cost.

La Commissione territoriale aveva fondato l’inammissibilità dell’istanza di protezione internazionale su una duplice argomentazione. Da un lato, aveva richiamato il Protocollo n. 24 allegato ai Trattati, secondo cui gli Stati membri, in ragione del livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantito, «si considerano reciprocamente Paesi d’origine sicuri a tutti i fini giuridici e pratici connessi a questioni inerenti l’asilo». Dall’altro lato, aveva individuato un ulteriore fondamento nell’art. 1 del d.lgs. n. 251 del 2007, nella parte in cui circoscrive l’ambito soggettivo della protezione internazionale ai cittadini di Paesi terzi e agli apolidi. La stessa Commissione, tuttavia, aveva dato atto dell’esistenza di un profilo problematico, connesso all’attivazione della procedura di cui all’art. 7, par. 1, del Trattato sull’Unione europea (TUE), nei confronti dell’Ungheria, e aveva pertanto richiesto un parere alla Commissione nazionale, anche in ragione del voto contrario espresso dal componente designato dall’Alto Commissariato delle

¹ Tra i primi commenti alla decisione, cfr. C. SCISSA, *Riconoscimento dello status di rifugiato ad una cittadina europea*, in *Questione Giustizia*, 22 gennaio 2026.

Nazioni Unite per i Rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugee*, UNHCR) rispetto alla decisione di inammissibilità. La Commissione nazionale aveva ritenuto che, in assenza di un provvedimento espresso del Consiglio dell'Ue sull'applicabilità dell'art. 7, par. 1, TUE all'Ungheria, non fosse possibile ritenere ammissibile la domanda. Su tale base, la Commissione territoriale aveva confermato l'inammissibilità dell'istanza.

La ricorrente contestava tale impostazione, sostenendo che l'avvio della procedura *ex art. 7*, par. 1, TUE da parte del Parlamento europeo nei confronti dell'Ungheria fosse sufficiente a integrare l'eccezione prevista dall'art. 1, lett. b), Protocollo n. 24. In particolare, la difesa faceva leva sulla risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018², con cui era stato chiesto al Consiglio di constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori fondativi dell'Unione da parte dell'Ungheria, nonché la successiva risoluzione del 15 settembre 2022³, che aveva evidenziato l'aggravarsi delle criticità relative allo Stato di diritto e alla tutela dei diritti fondamentali, con specifico riferimento anche alle minoranze rom e alle persone LGBTIQ. Da ultimo, veniva invocata la clausola di salvaguardia di cui alla lett. d), Protocollo n. 24, che consente a uno Stato membro di decidere unilateralmente di prendere in esame la domanda di asilo presentata da un cittadino di un altro Stato membro.

Tenuto conto di questo quadro, il Tribunale dispone l'audizione della richiedente, la quale riferiva di essere di etnia rom e persona transgender, di aver subito fin dall'infanzia discriminazioni, emarginazione e violenze, tanto nell'ambiente familiare quanto nel contesto scolastico e sociale, e di aver incontrato ostacoli specificamente legati al proprio percorso di transizione. Tali dichiarazioni risultavano corroborate dalla documentazione prodotta in giudizio, che poneva altresì in evidenza la condizione di particolare vulnerabilità della richiedente, segnata da un quadro psicopatologico serio e complesso.

Muovendo da questa ricostruzione, il Tribunale di Bologna ritiene che la risoluzione adottata dal Parlamento europeo nel 2018, all'esito di un lungo periodo di "sorveglianza speciale" dell'Ungheria da parte delle istituzioni sovranazionali, abbia effettivamente determinato l'avvio della procedura di

² V. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, par. 1, TUE, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INL)).

³ V. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulla proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'articolo 7, par. 1, TUE, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2018/0902R(NLE)).

cui all'art. 7, par. 1, TUE. La presentazione della proposta motivata da parte del Parlamento europeo integra, infatti, il primo segmento procedurale previsto da tale disposizione. La procedura è rimasta tuttora pendente, nonostante le audizioni svoltesi dinanzi al Consiglio dell'Ue nella formazione "Affari generali", anche in ragione della difficoltà di raggiungere le soglie di voto richieste dall'art. 7 TUE e dell'assenza di una decisione del Consiglio o, se del caso, del Consiglio europeo. Tale conclusione trova conferma nella sentenza *Ungheria c. Parlamento europeo* della Corte di giustizia⁴, nella quale si afferma che l'adozione della risoluzione parlamentare avvia la procedura prevista dall'art. 7, par. 1, TUE e produce l'effetto immediato di rimuovere, nei confronti dei cittadini ungheresi, il divieto ordinario per gli Stati membri di prendere in esame o dichiarare ammissibile una domanda di asilo. In tal senso, viene posto in rilievo che «la presunzione generale secondo cui i diritti fondamentali e i valori siano rispettati in quello Stato membro non è più quindi assoluta, e occorre adottare precauzioni quando sono in gioco i diritti fondamentali degli individui (come il diritto all'identità di genere, come nel caso in questione)». Ciò, secondo il giudice ordinario, porta a ritenere che il principio di fiducia reciproca, la quale costituisce la base della cooperazione intra-UE, «non è una "fiducia cieca" e non può essere data per scontata».

Accertata l'ammissibilità della domanda, il Tribunale procede all'esame del merito e riconosce la credibilità della ricorrente, ritenendo sussistenti i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiata in virtù del fondato timore di essere perseguitata a causa dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale. Nello specifico, la decisione attribuisce rilievo alla condizione intersezionale della richiedente, esposta a plurimi fattori di vulnerabilità in quanto persona transgender e appartenente all'etnia rom. Si fa riferimento, a questo proposito, alle cosiddette *Country of Origin Information* (COI) relative alla discriminazione sistemica subita dalle comunità rom in Ungheria e al progressivo deterioramento della tutela delle persone LGBTIQ, con particolare riguardo all'impossibilità del riconoscimento giuridico del genere per le persone transgender e al suo impatto su molteplici ambiti della vita personale, dal lavoro alla famiglia, dalla libertà di

⁴ V. CGUE, 3 giugno 2021, causa C-650/18, *Ungheria c. Parlamento europeo*, nella quale la Corte ha respinto il ricorso dell'Ungheria contro la risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018, ritenendo legittima l'esclusione delle astensioni dal computo dei "voti espressi" ai fini dell'art. 354 TFUE. In commento, cfr. G. GIOIA, *Se la forma è sostanza: la Corte di Giustizia definisce il regime giurisdizionale degli atti adottati ex art. 7 TUE (causa C-650/18)*, in *Diritti Comparati*, 22 luglio 2021.

circolazione all'accesso alle cure⁵. La discriminazione, dunque, assurge a *persecuzione* per la sua intensità, per il suo carattere pervasivo e per l'effetto cumulativo prodotto sull'esercizio di diritti essenziali della persona.

2. Fiducia reciproca e ammissibilità della domanda di asilo del cittadino proveniente da uno Stato membro

La questione posta dal decreto del Tribunale di Bologna offre l'occasione per riflettere sul perimetro da tracciare relativamente all'applicazione del principio di mutua fiducia tra gli Stati membri nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁶, laddove sia presentata domanda di protezione internazionale da parte di un cittadino dell'Ue.

La disciplina applicabile deve essere ricostruita tenendo conto dell'assetto complessivo del diritto europeo in materia di asilo, muovendo anzitutto dalle garanzie primarie previste dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

In primo luogo, viene in rilievo l'art. 18 CDFUE, che sancisce il diritto di asilo «nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal Protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea». Il significato della disposizione, in ragione della sua ampia formulazione e del rinvio contestuale alla Convenzione di Ginevra e ai Trattati, è stato oggetto di letture differenti quanto alla possibilità di ricavarne un diritto individuale direttamente

⁵ Tra i report citati più recenti, v. ILGA, *Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe and Central Asia*, 2025, consultabile al sito <https://www.ecoi.net/en/file/local/2123343/ILGA-Europe-Annual-Review-2025.pdf>; Freedom House, *Freedom in the World 2025 – Ungheria*, 2025, consultabile al sito <https://www.ecoi.net/en/document/2123534.html>; Amnesty International, *Lo stato dei diritti umani nel mondo; Ungheria 2024*, 29 aprile 2025, consultabile al sito <https://www.ecoi.net/en/document/2124732.html>.

⁶ Per un approfondimento, *ex multis*, E. REGAN, *The role of the Principles of Mutual Trust and Mutual Recognition in EU Law*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 231; C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, pp. 701 ss.; K. LENAERTS, *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, pp. 525 ss. Con particolare riferimento all'istituto del mandato di arresto europeo, cfr. V. CARLINO, G. MILANI, *To trust or not to trust? Fiducia e diritti fondamentali in tema di mandato d'arresto europeo e sistema comune di asilo*, in *Freedom, Security & Justice*, n. 2/2019, pp. 64 ss.

azionabile⁷. Se si muove da un'interpretazione strettamente letterale, confermata anche dalle Spiegazioni relative alla Carta⁸, l'ambito soggettivo della previsione sembrerebbe orientato, in via ordinaria, verso gli stranieri provenienti da Paesi terzi, con conseguente esclusione dei cittadini degli Stati membri. Vale, tuttavia, la pena sottolineare che una simile lettura non è priva di profili problematici. Da un lato, essa deve confrontarsi con l'art. 3 della Convenzione di Ginevra, che vieta discriminazioni tra rifugiati fondate altresì sul Paese di origine⁹. Dall'altro lato, nel quadro costituzionale italiano, l'art. 10, comma 3 non introduce distinzioni basate sullo Stato di provenienza del richiedente asilo. Ciò discende dal carattere individuale del diritto di asilo costituzionale, che impone un accertamento in concreto della situazione della persona ed esclude presunzioni fondate sul solo Paese di provenienza – ivi compreso il caso in cui si tratti di uno Stato membro dell'Unione¹⁰.

⁷ Secondo parte della dottrina, la disposizione non conterrebbe una definizione autonoma della posizione giuridica tutelata, ma si limiterebbe a rinviare alla nozione di rifugiato desumibile dalla Convenzione di Ginevra, individuando nel recepimento di tale status il livello minimo cui le prassi statali sono tenute a conformarsi. In questa prospettiva, cfr. G. BRUNELLI, *Art. 18. Diritto di asilo*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti: commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 154; H. LABAYLE, *The Impact of Article 18 of the Charter of Fundamental Rights*, in P. DE BRUYCKER et al. (eds.), *Setting Up a Common European Asylum System: Report on the application of existing instruments and proposals for the new system*, PE 425.622, 2010, p. 430; K. HAILBRONNER, J. GOGOLIN, *Territorial Asylum*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013. In senso diverso, si colloca l'orientamento secondo cui l'art. 18 della Carta non si esaurirebbe nell'individuazione di uno specifico status di protezione internazionale, né nella previsione di limiti all'esercizio della sovranità territoriale degli Stati. Esso implicherebbe, piuttosto, il riconoscimento dell'asilo come diritto autonomo, riferibile a tutti i soggetti rientranti nella giurisdizione dell'Unione e dotato di efficacia giuridica vincolante nei confronti degli Stati membri. In questo senso, tra gli altri, cfr. M.T. GIL-BAZO, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law*, in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 27, n. 3/2008, pp. 33 ss.; K. LENAERTS, *The Contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice*, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 59, n. 2/2010, pp. 255 ss.; V. MORENO-LAX, *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, spec. cap. 9. Su questo aspetto, ha espresso un parere anche l'UNHCR (*UNHCR Statement on the right to asylum. UNHCR's supervisory responsibility and the duty of States to cooperate with UNHCR in the exercise of its supervisory responsibility*, agosto 2012, spec. par. 2.1.3, consultabile al sito <https://www.refworld.org/jurisprudence/amicus/unhcr/2012/87693>), precisando come l'intento dell'art. 18 CDFUE non si riduca all'obbligo negativo derivante dal principio di *non-refoulement*, tutelato, peraltro, in una disposizione distinta.

⁸ V. *Spiegazione relativa all'articolo 18 – Diritto di asilo*, in *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, 2007/C 303/02, 14 dicembre 2007.

⁹ Sul punto, cfr. A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 286.

¹⁰ Nel senso della riconoscibilità del diritto di asilo costituzionale anche al richiedente proveniente da un altro Stato membro dell'Unione, cfr. M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, Cedam, 2007, pp. 58 ss., il quale rileva come il carattere concreto e individuale della causa di giustificazione di cui all'art. 10, comma 3, Cost. – imperniata sull'esercizio effettivo delle libertà democratiche – osti a esclusioni operate *a priori* e per categorie, quali quelle sottese alla reciproca qualificazione degli Stati membri come Paesi di origine sicuri.

In secondo luogo, l'art. 19, par. 2, CDFUE stabilisce che *nessuno* può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato nel quale esista un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti. La disposizione non circoscrive, dunque, la titolarità della garanzia al cittadino di Paese terzo, né al solo richiedente asilo, ma si riferisce in termini universali a ogni persona esposta a un rischio grave in caso di allontanamento. Letta in connessione con l'art. 4 della Carta, che vieta la tortura e i trattamenti inumani o degradanti, essa incorpora nel diritto dell'Unione la dimensione fondamentale del divieto di *refoulement*, progressivamente elaborata dalla Corte di Strasburgo a partire dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Cionondimeno, l'art. 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) attribuisce all'Unione la competenza a sviluppare una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato ai cittadini di Paesi terzi che necessitino di protezione internazionale e ad assicurare il rispetto del principio di *non-refoulement*. Tale riferimento conferma che la disciplina derivata dell'Unione non è ordinariamente costruita per regolare domande di protezione presentate da cittadini degli Stati membri. L'assetto del Sistema europeo comune di asilo (SECA) presuppone, infatti, che l'appartenenza all'Unione implichi la condivisione dei valori di cui all'art. 2 TUE, quali «la dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze», e delle garanzie sancite dalla CDFUE. Da tali premesse discende la presunzione di equivalenza tra i sistemi nazionali di asilo, fondata sull'idea che il cittadino di un Paese terzo che presenti domanda di protezione internazionale possa beneficiare di garanzie sostanzialmente omogenee, indipendentemente dallo Stato membro investito della richiesta. In questa prospettiva, il trasferimento del richiedente verso lo Stato competente all'esame della domanda, individuato secondo i criteri stabiliti dal regolamento Dublino, non dovrebbe, di per sé, suscitare nello Stato che procede al rinvio dubbi circa l'effettività della tutela assicurata alla persona interessata¹¹.

¹¹ V. Regolamento (UE) n. 604/2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. Il regolamento al considerando 3 recita «il Consiglio europeo, nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, ha deciso di lavorare all'istituzione del CEAS basato sulla piena e completa applicazione della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, quale integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 ("Convenzione di Ginevra"), garantendo in tal modo che nessuno sia

In tale quadro si inserisce il Protocollo n. 24 sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'UE, allegato ai Trattati. Esso non esclude in termini assoluti la possibilità che un cittadino dell'Unione presenti domanda di asilo in un altro Stato membro, ma ne disciplina l'ammissibilità a partire da una presunzione relativa di sicurezza del Paese di origine. In base all'articolo unico del Protocollo, infatti, gli Stati membri, «dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantito», si considerano reciprocamente Paesi di origine sicuri «a tutti i fini giuridici e pratici connessi a questioni inerenti l'asilo». Giova altresì precisare che tale qualificazione assume rango di diritto primario ai sensi dell'art. 51 TUE e gode, pertanto, di preminenza rispetto alle legislazioni nazionali eventualmente contrastanti¹².

Nello specifico, il Protocollo individua quattro fattispecie nelle quali la domanda può essere presa in esame: a) se lo Stato membro di cui il richiedente è cittadino abbia adottato misure derogatorie ai sensi dell'art. 15 CEDU; b) qualora sia stata avviata nei suoi confronti la procedura di cui all'art. 7, par. 1, TUE e fino a quando il Consiglio o, se del caso, il Consiglio europeo non abbia adottato una decisione al riguardo; c) qualora sia stata adottata una decisione nell'ambito della medesima procedura; oppure d) qualora lo Stato membro richiesto decida unilateralmente di esaminare la domanda, informandone immediatamente il Consiglio.

Si tratta, dunque, di ipotesi certamente più circoscritte rispetto ai meccanismi di superamento della presunzione operante nell'istituto dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti provenienti da Stati terzi¹³. In quest'ultimo caso, infatti, la qualificazione del Paese come sicuro non impedisce mai al richiedente di allegare gravi motivi personali idonei a escludere, nella sua situazione concreta,

rinvio in un paese nel quale rischia di essere nuovamente esposto alla persecuzione, in ottemperanza al principio di «non respingimento» (*non-refoulement*). Sotto tale profilo, e senza pregiudizio dei criteri di competenza definiti nel presente regolamento, gli Stati membri, tutti rispettosi del principio di non respingimento, sono considerati Stati sicuri per i cittadini di paesi terzi». Per un approfondimento sul rapporto tra il principio della fiducia reciproca e la tutela dei diritti fondamentali nel sistema Dublino, cfr., tra gli altri, M. FERRI, *Nel nome della fiducia reciproca! La Corte di Giustizia si pronuncia sul rischio di refoulement indiretto nei trasferimenti Dublino: l'unica (e sempre più restrittiva) eccezione delle carenze sistemiche e le (limitate) prerogative del giudice nazionale*, in *Eurojus*, n. 1/2024, pp. 40 ss.

¹² D. THYM, K. HAILBRONNER, *EU Immigration and Asylum Law*, Londra, Beck – Hart – Nomos 2021, p. 1033.

¹³ La possibilità di applicare il concetto di Paese di origine sicuro, nel regime giuridico dell'UE precedente al Patto, era prevista dagli artt. 36 e 37 della direttiva 2013/32/UE, configurandosi come un istituto di natura facoltativa, sebbene recepito dalla maggior parte degli Stati membri, come emerge nello studio dell'EUA, *Overview of the implementation of safe country concepts*, consultabile al sito <https://www.euaa.europa.eu/implementation-safe-country-concepts>. Nell'ordinamento italiano, tale nozione è stata introdotta dal d.l. n. 113/2018, conv. con mod. dalla l. n. 132/2018, mediante l'inserimento dell'art. 2-bis nel d.lgs. n. 25/2008. La disciplina dei Paesi di origine sicuri è stata, da ultimo, incisa dal regolamento (UE) 2026/464 del Parlamento europeo e del Consiglio, 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, su cui si tornerà *infra*, par. 4.

l'operatività della presunzione. Nel Protocollo n. 24, invece, il superamento della presunzione di sicurezza dello Stato membro di origine è ricondotto a condizioni tipizzate, prevalentemente legate a indicatori istituzionali di crisi dello Stato di diritto o, in via residuale, alla decisione unilaterale dello Stato membro richiesto.

Il rapporto tra Protocollo n. 24 e Carta deve essere inteso, perciò, in termini di coordinamento e non di esclusione. Sebbene gli artt. 18, 19 e 4 CDFUE siano ordinariamente destinati a operare nei confronti di cittadini di Paesi terzi o apolidi, essi non restano necessariamente estranei alla posizione del cittadino dell'Unione. È lo stesso Protocollo n. 24 a confermarlo: nel momento in cui ammette, sia pure in ipotesi eccezionali, l'esame della domanda presentata da un cittadino europeo, consente a quest'ultimo di assumere la posizione giuridica di richiedente asilo e, con essa, di accedere alle garanzie primarie connesse alla protezione internazionale.

Il decreto del Tribunale di Bologna si inserisce in questo spazio. La decisione non nega la centralità della presunzione reciproca di sicurezza, né mette in discussione la funzione sistemica del Protocollo n. 24; piuttosto, ne valorizza la struttura di salvaguardia, riconoscendo che l'avvio della procedura *ex art. 7, par. 1, TUE* nei confronti dell'Ungheria consente di superare la preclusione ordinaria all'esame della domanda. La cittadinanza europea della richiedente non viene, così, considerata un elemento irrilevante, ma neppure un fattore automaticamente preclusivo. Essa opera come presupposto di una presunzione di sicurezza che, proprio perché relativa e normativamente derogabile, deve cedere quando il diritto primario dell'Unione consente di dubitare della piena tenuta del sistema di tutela dei diritti fondamentali nello Stato membro interessato.

Da questa angolazione, le eccezioni previste dal Protocollo n. 24 non rappresentano anomalie marginali, bensì valvole di garanzia destinate a preservare la compatibilità della presunzione di sicurezza con il diritto di asilo e con il divieto di *refoulement*. Il principio di fiducia reciproca resta, in sostanza, un criterio ordinatore dello spazio giuridico europeo, ma non può operare come finzione insuperabile quando emergano, sul piano istituzionale e individuale, elementi idonei a far ritenere che il richiedente possa essere esposto a persecuzioni o a gravi violazioni dei propri diritti fondamentali nello Stato membro di origine.

3. Fiducia reciproca e tutela dei diritti fondamentali nel “sistema Dublino”: la giurisprudenza delle Corti europee

La decisione del Tribunale di Bologna si inserisce in un più ampio percorso giurisprudenziale nel quale il principio di fiducia reciproca tra Stati membri, pur continuando a rappresentare un presupposto strutturale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, non è stato interpretato in termini assoluti. Il mancato automatismo di tale principio incontra un limite nella tutela dei diritti fondamentali e, in particolare, nel divieto assoluto di respingimento, di tortura e di trattamenti inumani o degradanti, sancito dall'art. 3 CEDU e dagli artt. 4 e 19 CDFUE. Questo approdo, seppur affermato con orientamenti più o meno espansivi, trova riscontro nella corposa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) e della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) in tema di procedure di trasferimento nell'ambito del sistema Dublino.

Un primo punto di svolta può rintracciarsi nel noto caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*¹⁴, nel quale la Corte EDU ha ritenuto entrambi gli Stati responsabili per la violazione degli artt. 3 e 13 CEDU. Nello specifico, la Grecia, in quanto Paese di primo ingresso ai sensi del regolamento Dublino, veniva condannata per le condizioni disumane dei centri di accoglienza e per la mancanza di un sistema di asilo effettivo. Il Belgio, a sua volta, risultava responsabile per aver trasferito il richiedente verso un sistema manifestamente inadeguato, senza procedere a una verifica concreta delle condizioni di accoglienza e delle garanzie procedurali nello Stato di destinazione. Con questa sentenza, la Grande Camera ha, allora, chiarito che la presunzione degli Stati membri dell'Ue come Paesi sicuri non può esonerare lo Stato di rinvio dall'obbligo di valutare, in modo effettivo e aggiornato, se il trasferimento esponga il richiedente a un rischio di trattamenti contrari alla Convenzione¹⁵.

Questa linea giurisprudenziale ha avuto ricadute rilevanti anche sul piano del diritto dell'Unione. Nello specifico, nella sentenza *N.S. e a.*, la Corte di giustizia ha recepito l'esigenza di limitare l'automatismo del sistema Dublino, affermando che gli Stati membri non possono procedere al relativo trasferimento qualora siano a conoscenza dell'esistenza, nello Stato membro competente, di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza tali da esporre il

¹⁴ V. Corte EDU, G.C., *M.S.S. c. Belgio e Grecia* (30696/09), 21 gennaio 2011.

¹⁵ Corte EDU, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, cit., parr. 342-344, 358.

richiedente a un rischio reale di trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta¹⁶. Pur mantenendo un'impostazione in un certo senso prudente, poiché circoscritta all'ipotesi delle cosiddette "carenze sistemiche", la pronuncia ha segnato un passaggio decisivo nel riconoscimento della natura non assoluta della fiducia reciproca. Il dialogo tra le due Corti ha così condotto a un primo temperamento della presunzione di sicurezza tra Stati membri, fondata non più su un affidamento incondizionato, ma su una verifica minima della tenuta effettiva delle garanzie essenziali nello Stato di destinazione.

Il principio affermato in *N.S. e a.* non è peraltro rimasto confinato sul piano pretorio, ma è stato recepito dallo stesso legislatore dell'Unione in sede di rifusione del regolamento Dublino. L'art. 3, par. 2, comma 2, del regolamento (UE) n. 604/2013 ha infatti codificato quasi testualmente la giurisprudenza di cui sopra, stabilendo che «qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono *carenze sistemiche* nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta [...], lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III» (corsivo aggiunto). La disposizione ha, in tal modo, tradotto in diritto positivo il limite elaborato dalle Corti europee, ancorandolo, tuttavia, a una soglia qualificata – quella, appunto, delle carenze sistemiche – idonea a circoscrivere l'operatività della deroga alle sole ipotesi di crisi strutturale del sistema di asilo dello Stato competente.

La successiva evoluzione giurisprudenziale ha poi conosciuto una valorizzazione crescente, ancorché non lineare, della dimensione individuale del rischio. In ambito convenzionale, questo passaggio emerge con particolare chiarezza nella sentenza *Tarakhel c. Svizzera*¹⁷, sempre relativa ai

¹⁶ V. CGUE, C-411/10 e C-493/10, *N.S. e a.*, parr. 86-90.

¹⁷ V. Corte EDU, G.C., *Tarakhel c. Svizzera* (29217/12), 4 novembre 2014. In sintesi, la vicenda riguarda una famiglia afghana con minori che aveva già soggiornato in Italia, in quanto Paese di primo ingresso ai sensi del regolamento Dublino III, e che, dopo essersi spostata in Svizzera, si opponeva al trasferimento di ritorno in Italia per il rischio di essere accolta in condizioni inumane e degradanti ai sensi dell'art. 3 CEDU. Per un'analisi più puntuale, cfr. C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio*, cit., pp. 315-317; M. PASTORE, *La sentenza della Corte EDU Tarakhel c. Svizzera e le sue implicazioni per l'Italia e per il controverso rapporto tra il sistema Dublino e rispetto dei diritti fondamentali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2014, pp. 115 ss.; R. PALLADINO, *La "derogabilità" del "sistema Dublino" dell'UE nella sentenza Tarakhel della Corte europea: dalle "deficienze sistemiche" ai "seri problemi sulle attuali capacità del sistema" italiano di accoglienza*, in *Diritti umani e diritti fondamentali*, vol. IX, 2015, pp. 229 ss.

trasferimenti intra-UE previsti dal regolamento Dublino¹⁸. In particolare, è stato ribadito che gli Stati non possono considerare automaticamente sicuri gli altri Paesi membri dell'Unione, ma devono accertarsi se, nel caso concreto, il trasferimento sia compatibile con il rispetto dell'art. 3 CEDU. Tale verifica assume un rilievo particolarmente intenso in presenza di condizioni di vulnerabilità, come nel caso di famiglie con minori, potendo richiedere allo Stato di rinvio l'acquisizione di garanzie specifiche sulle condizioni di accoglienza nello Stato di destinazione¹⁹.

Una traiettoria in parte analoga si rinviene nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Nella sentenza *C.K. e a.*²⁰, i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto che il trasferimento Dublino non possa essere eseguito quando, anche in assenza di carenze sistemiche nello Stato membro competente, esso comporti, in ragione delle condizioni individuali del richiedente, un rischio reale e comprovato di trattamento inumano o degradante. Ne consegue che lo scrutinio richiesto allo Stato membro trasferente non resta interamente assorbito dalla valutazione delle criticità strutturali del sistema di accoglienza, ma si apre alla considerazione della vulnerabilità concreta della persona.

Nella sentenza *Jawo*²¹, la CGUE ha ulteriormente precisato che il rischio rilevante ai sensi dell'art. 4 della Carta può derivare anche dalle condizioni in cui il richiedente verrebbe a trovarsi nello Stato membro competente dopo il trasferimento, qualora esse siano tali da determinare una situazione di estrema privazione materiale incompatibile con la dignità umana. La giurisprudenza della Corte di giustizia, pur senza abbandonare la centralità della fiducia reciproca, ha perciò riconosciuto che la sua operatività deve arrestarsi dinanzi al rischio concreto di violazioni gravi dei diritti fondamentali.

In questa medesima prospettiva, pur con riferimento a fattispecie differenti, può essere richiamato anche il caso *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*²², in cui trentadue cittadini afgani, due sudanesi e uno eritreo hanno adito la Corte EDU per essere stati rinviiati immediatamente dalle autorità nazionali verso il secondo governo convenuto da cui erano partiti, dopo aver fatto ingresso

¹⁸ Si specifica che i fatti oggetto della causa risalgono al periodo 2011-2012, quando era ancora in vigore il regolamento Dublino II (CE/343/2003). Tuttavia, la sentenza *Tarakhel* fa espresso riferimento all'allora nuovo regolamento Dublino III (UE/604/2013), entrato in vigore il 1° gennaio 2014, ma già applicabile come normativa sostitutiva. La Corte EDU evidenzia la continuità tra i due testi, richiamando il regolamento Dublino III come quadro normativo di riferimento, in quanto introduce garanzie procedurali rafforzate, in particolare per i minori e per le famiglie in condizioni di vulnerabilità.

¹⁹ Corte EDU, G.C., *Tarakhel c. Svizzera*, cit., parr. 120-122.

²⁰ V. CGUE, C-578/16 PPU, *C.K. e a.*, 21 febbraio 2017.

²¹ V. CGUE, G.S., C-163/17, *Jawo*, 19 marzo 2019.

²² V. Corte EDU, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia* (16643/09), 21 ottobre 2014.

illegalmente in Italia via mare. I giudici di Strasburgo hanno condannato la prassi di rinvio sistematico dai porti dell'Adriatico verso la Grecia, effettuata in virtù di un accordo bilaterale del 1999, ritenendola incompatibile con gli artt. 4 del Protocollo n. 4, 13 CEDU e 3 CEDU. Nella propria motivazione, la Corte ha respinto l'argomento del Governo italiano secondo cui il trasferimento degli stranieri sarebbe avvenuto in conformità con il sistema Dublino, in ragione della competenza della Grecia a esaminare le eventuali domande di asilo²³. Sul punto, è stato sottolineato che l'applicazione del regolamento Dublino non può giustificare forme di respingimento collettivo e indiscriminato, dovendo comunque essere preceduta dall'identificazione dei richiedenti e da un esame individualizzato²⁴.

L'importanza di accertare se lo straniero possa effettivamente accedere a una procedura di asilo nel Paese di destinazione è stata poi rimarcata nella decisione *Ilias e Ahmed c. Ungheria*²⁵. In tale occasione, la Corte EDU non ha escluso, in linea di principio, la facoltà degli Stati di trasferire richiedenti asilo verso Paesi ritenuti sicuri senza esaminare nel merito la domanda, ma ha subordinato la legittimità di questa scelta al controllo preventivo dell'adeguatezza della procedura di protezione internazionale nello Stato di destinazione e, quindi, anche dell'eventuale rischio di respingimento indiretto²⁶. Per accertare il rispetto di tale obbligo, i giudici valutano se le autorità nazionali, prima di procedere all'allontanamento, abbiano raccolto informazioni sufficienti e aggiornate sul sistema di asilo del Paese ricevente e se gli interessati abbiano avuto la possibilità di prospettare le proprie ragioni circa la non sicurezza di tale Stato²⁷.

Proprio in materia di *refoulement* indiretto si registra, tuttavia, un arretramento nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia. Si tratta della sentenza *Ministero dell'Interno*, la quale concerne la possibilità di ravvisare un'ulteriore eccezione al principio della fiducia reciproca nell'ambito dei trasferimenti Dublino. Più in dettaglio, la pronuncia è relativa all'ipotesi in cui il

²³ *Ibidem*, par. 57-58.

²⁴ Cfr. A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti asilo*, cit., p. 198. Sulle garanzie riferibili alla procedura per la richiesta di asilo in Italia cfr. F. G. DEL ROSSO, *Il processo di riconoscimento della protezione internazionale*, in G. T. LIUZZI-D. DALFINO (a cura di), *Diritto processuale dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 1 ss.; G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 93 ss. Sia consentito il rinvio altresì a G. SANTOMAURO, *Il diritto di asilo tra sostanza e procedura. Fondamenti costituzionali, sviluppi interpretativi e sfide applicative*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025, spec. pp. 341 ss.

²⁵ V. Corte EDU, G.C., *Ilias e Ahmed c. Ungheria* (47287/15), 21 novembre 2019. In commento, cfr. S. PENASA, *Paese terzo sicuro e restrizione della libertà delle persone richiedenti asilo: il caso Ilias e Ahmed c. Ungheria*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, pp. 180 ss.

²⁶ Corte EDU, G.C., *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, cit., par. 128-138.

²⁷ *Ivi*, par. 167.

richiedente sia inviato allo Stato membro competente, che ne ha già rigettato la domanda e potrebbe rimpatriarlo verso un Paese di origine rispetto al quale il giudice dello Stato trasferente ravvisa un rischio di trattamenti vietati.²⁸ Secondo la Corte, tale problematica nasce anche dalle diverse interpretazioni nazionali dei presupposti della protezione internazionale, ad esempio in materia di *internal protection alternative*²⁹.

La CGUE, inoltre, ha negato che il giudice dello Stato trasferente possa svolgere una valutazione di merito sul rischio di *refoulement* indiretto, salvo che nello Stato membro competente sussistano carenze sistemiche nella procedura di asilo o nelle condizioni di accoglienza. La diversa valutazione dei presupposti della protezione internazionale tra Stato trasferente e Stato competente viene così considerata, in linea di principio, irrilevante ai fini della validità della decisione di trasferimento. Quanto alla clausola discrezionale di cui all'art. 17, par. 1, del regolamento Dublino III, la Corte ha affermato che il giudice dello Stato trasferente non è obbligato ad applicarla quando non condivida la valutazione dello Stato competente sul rischio di *refoulement*. Inoltre, in assenza di carenze sistemiche, non può obbligare lo Stato trasferente a esaminare esso stesso la domanda solo perché, secondo quel giudice, nello Stato competente esisterebbe un rischio di violazione del principio di *non-refoulement*.

Tale pronuncia sembra, quindi, rafforzare una concezione più restrittiva dei limiti alla fiducia reciproca, ricondotti essenzialmente all'ipotesi delle carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza. Al contempo, essa non consente di ricostruire la fiducia reciproca come una presunzione assoluta. La Corte, infatti, non solo mantiene fermo il limite rappresentato dal rischio di violazione dell'art. 4 della Carta, ma, richiamando il ruolo che il giudice può assumere – almeno in determinate ipotesi – nell'applicazione della clausola discrezionale, lascia intendere che il diritto dell'Unione non precluda agli ordinamenti nazionali di riconoscere forme più ampie di sindacato sulla mancata assunzione della competenza da parte dello Stato trasferente.

²⁸ CGUE, C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, *Ministero dell'Interno*, 30 novembre 2023.

²⁹ La teoria dell'*internal flight alternative*, più recentemente ridenominata *internal protection alternative*, designa la possibilità di respingere la domanda di protezione internazionale quando si accerti che il richiedente, pur esposto a un rischio grave in una parte del Paese, può trovare protezione adeguata in un'altra area dello stesso Stato, purché questa sia effettivamente sicura, accessibile e rispettosa degli *standard* di vita minimi. Questo istituto a livello UE è previsto dall'art. 8, della direttiva qualifiche (2011/95/UE) ed è stato recepito nell'ordinamento italiano tramite le modifiche introdotte dal d.l. n. 113/2018 al d.lgs. 251/2007, ma è rimasto finora sostanzialmente inattuato nella prassi applicativa. Per un inquadramento della disciplina e le sue ricadute a livello nazionale, cfr. A. GUERRIERI, *L'alternativa di protezione interna (IPA). Teoria e prassi di un istituto non applicato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2023.

Questa lettura restrittiva merita di essere confrontata con la diversa scelta compiuta dal legislatore del Patto sulla migrazione e l'asilo. Invero, il regolamento (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che sostituisce il regolamento Dublino III, riformula la clausola in termini sensibilmente diversi. Ai sensi dell'art. 16, par. 3, comma 1, il trasferimento è ora precluso qualora sussistano «fondati motivi di ritenere che, a causa del trasferimento in quest'ultimo, il richiedente correrebbe un *rischio effettivo di violazione dei suoi diritti umani fondamentali che costituisce un trattamento inumano o degradante* ai sensi dell'articolo 4 della Carta» (corsivo aggiunto). La nuova disposizione espunge così ogni riferimento alle carenze sistemiche e lega la deroga al solo rischio effettivo di trattamento inumano o degradante conseguente al trasferimento. Il dato non è di poco conto: sul piano testuale, il legislatore sembra aver superato la soglia sistemica che la Corte di giustizia ha irrigidito – da ultimo, nella sentenza *Ministero dell'Interno* – riconducendo il limite alla dimensione, potenzialmente più ampia e individualizzata, del rischio concreto per la persona. Resta nondimeno incerto se la nozione di carenza sistemica sia destinata a scomparire del tutto dalla prassi applicativa, sia perché essa continua a orientare l'onere della prova gravante sul richiedente, sia perché la giurisprudenza europea ne ha, ad ogni modo, ribadito la centralità³⁰.

Il quadro giurisprudenziale e normativo restituisce, in definitiva, un assetto non del tutto lineare. La fiducia reciproca resta un principio cardine dello spazio europeo e, nel settore dell'asilo, continua a sorreggere la presunzione di sicurezza tra Stati membri. Essa, però, non può essere intesa come “fiducia cieca”, dovendo arrestarsi quando l'applicazione automatica dei meccanismi di cooperazione rischi di compromettere la tutela effettiva dei diritti fondamentali.

Tale ricostruzione consente di comprendere meglio anche la portata del decreto del Tribunale di Bologna. Sebbene la decisione non riguardi un trasferimento Dublino, né l'individuazione dello Stato membro competente all'esame della domanda, essa si colloca sul medesimo terreno problematico: quello dei limiti della presunzione di sicurezza tra Stati membri. Nel sistema Dublino, tale presunzione opera per giustificare il trasferimento del richiedente verso lo Stato

³⁰ Sul superamento del riferimento alle carenze sistemiche nell'art. 16 del regolamento (UE) 2024/1351 e sulle sue implicazioni, cfr. F. MAIANI, *Responsibility-determination under the new Asylum and Migration Management Regulation: plus ça change...*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 18 giugno 2024. In senso critico sul perimetro applicativo della clausola, v. anche ECRE, *Comments on the Regulation (EU) 2024/1351 of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013*, maggio 2024, p. 21, consultabile al sito https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/05/ECRE_Comments_Asylum-and-Migration-Management-Regulation.pdf.

competente; nel caso del Protocollo n. 24, invece, essa agisce a monte, come filtro di ammissibilità della domanda di asilo presentata da un cittadino dell'Unione. In entrambi i casi il nodo centrale resta il medesimo, ossia stabilire se la fiducia reciproca possa legittimare automatismi decisionali quando emergano elementi idonei a far dubitare dell'effettività della tutela dei diritti fondamentali nello Stato interessato. Da questo punto di vista, la decisione in commento non si pone in rottura con la logica della fiducia reciproca, ma ne valorizza la natura relativa. Il Tribunale non afferma una generale sindacabilità dello Stato membro di origine, né trasforma l'eccezione prevista dal Protocollo n. 24 in una regola ordinaria di accesso all'asilo per i cittadini dell'Unione. Piuttosto, riconosce che, quando il diritto primario dell'Ue individua espressamente un presupposto idoneo a incrinare la presunzione di sicurezza – quale l'avvio della procedura di cui all'art. 7, par. 1, TUE –, l'esame della domanda non può essere precluso in via automatica. La giurisprudenza europea sui trasferimenti Dublino permette così di ricondurre la decisione non a un'anomalia isolata, ma a una declinazione peculiare del medesimo principio: la fiducia reciproca costituisce un criterio ordinatore essenziale, ma conserva la propria legittimazione solo finché non si traduca in una rinuncia alla verifica effettiva del rischio individuale.

4. Il ruolo del giudice comune dinanzi alle presunzioni di sicurezza: riflessioni conclusive alla luce del Patto sulla migrazione e l'asilo

Le considerazioni svolte mostrano come il decreto del Tribunale di Bologna non esaurisca la propria rilevanza sul piano del caso deciso, ma investa il più generale rapporto tra automatismi cooperativi e tutela giurisdizionale effettiva. La decisione non si limita, infatti, a risolvere una questione concernente l'ammissibilità della domanda di asilo presentata da una cittadina dell'Ue, ma offre l'occasione per interrogarsi sul ruolo del giudice quando la qualificazione di uno Stato come sicuro rischi di determinare una chiusura anticipata dell'accesso alla protezione.

Da questo punto di vista, il dato più rilevante è che il Tribunale ha riconosciuto la possibilità di superare una presunzione particolarmente intensa: quella che opera tra Stati membri in forza del Protocollo n. 24. Tale presunzione si fonda su un presupposto qualificato, ossia l'appartenenza comune a un ordinamento giuridico costruito sul rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE, della CDFUE e della CEDU. Proprio per questa ragione, essa appare più robusta rispetto alle presunzioni

di sicurezza riferite ai Paesi terzi. Eppure, anch'essa non è stata intesa come assoluta: la pendenza della procedura di cui all'art. 7, par. 1, TUE nei confronti dell'Ungheria, unitamente alla condizione individuale della richiedente, hanno consentito al giudice di ritenere ammissibile la domanda e di procedere all'esame nel merito delle esigenze di protezione.

Ne deriva una riflessione di portata sistematica. Se perfino la presunzione rafforzata di sicurezza reciproca tra Stati membri può essere superata in sede giurisdizionale laddove vi siano elementi di regressione dello Stato di diritto e di vulnerabilità individuale, tanto più deve ritenersi necessario un controllo pieno, aggiornato ed effettivo sulle designazioni di sicurezza riferibili a Paesi terzi. Ciò non significa negare in radice la funzione di razionalizzazione delle presunzioni di sicurezza. La loro compatibilità con il SECA, però, presuppone che la presunzione conservi natura relativa e che il richiedente disponga di strumenti effettivi per contestarne l'operatività nel caso concreto.

È su questo versante che le più recenti evoluzioni normative introdotte dal Patto sulla migrazione e l'asilo sollevano tra i profili più problematici. In particolare, il regolamento (UE) 2026/464 del 24 febbraio 2026, intervenendo sul regolamento procedure, istituisce un elenco comune di Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione e anticipa l'applicazione di alcune delle innovazioni più controverse del nuovo sistema³¹. La scelta di collocare la designazione dei Paesi di origine sicuri in un atto dell'Unione immediatamente e direttamente applicabile, destinato a prevalere sulle liste nazionali, risponderebbe all'esigenza di uniformare le prassi degli Stati membri e di ridurre le divergenze applicative. Tuttavia, essa produce anche l'effetto di spostare il baricentro del controllo

³¹ L'elenco comune dell'Unione comprende Kosovo, Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Marocco e Tunisia, cui si aggiungono, in via generale, i Paesi candidati all'adesione. La designazione si fonda su una valutazione complessiva della situazione giuridica, politica e istituzionale dei Paesi interessati, secondo i criteri stabiliti dal novellato art. 61, par. 1, 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. La qualificazione non assume, tuttavia, carattere assoluto, restando superabile nel caso concreto attraverso la valutazione individuale della domanda di protezione, ai sensi dell'art. 61, par. 5, lett. c), del medesimo regolamento. Con specifico riferimento ai Paesi candidati all'adesione, il regolamento (UE) 2026/464 prevede, inoltre, che il concetto di Paese di origine sicuro non trovi applicazione qualora ricorra una delle circostanze indicate nel considerando 7: una minaccia grave alla vita o alla persona derivante da violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato; l'adozione di misure restrittive da parte dell'Unione per violazioni dei diritti fondamentali; oppure un tasso di riconoscimento delle domande di protezione internazionale superiore al 20% a livello dell'Unione. Per una disamina più approfondita, si richiama G. SANTOMAURO, *Da istituto facoltativo a elenco comune a livello dell'Unione: il nuovo volto dei Paesi di origine sicuri*, in *Diritti Comparati*, 30 aprile 2026.

dalla sede nazionale a quella europea³², restringendo lo spazio di intervento del giudice interno sulla legittimità della qualificazione del Paese come sicuro.

La trasformazione dell'istituto da meccanismo facoltativo, rimesso alla scelta degli Stati membri, a elenco comune vincolante incide così sul rapporto tra presunzione normativa e accertamento giurisdizionale. Nel regime precedente, come chiarito dalla Corte di giustizia nella sentenza *Alace e Canpelli*³³, il giudice nazionale era chiamato a verificare, anche d'ufficio e sulla base di un esame completo ed *ex nunc*, se la designazione del Paese di origine sicuro rispettasse i criteri richiesti dal diritto dell'Unione. La lista comune, invece, tende a rendere la qualificazione meno agevolmente contestabile davanti al giudice nazionale, poiché la validità dell'atto dell'Unione può essere sindacata soltanto attraverso gli strumenti propri del sistema giurisdizionale europeo. Il controllo, dunque, non viene eliminato, ma diviene più mediato, più complesso e, per il singolo richiedente, potenzialmente meno accessibile.

Analoghe preoccupazioni emergono con riferimento al regolamento (UE) 2026/463 del 24 febbraio 2026, che modifica ulteriormente il regolamento procedure circa il concetto di Paese terzo sicuro. L'ampliamento dei presupposti applicativi della nozione, tale da consentirne l'utilizzo non solo in presenza di un legame effettivo tra il richiedente e il Paese terzo, ma anche in caso di mero transito o in forza di accordi o intese volti a garantire l'esame della domanda in quello Stato, accentua il rischio che la sicurezza venga costruita in termini prevalentemente formali³⁴. La

³² Sul punto cfr. M. SAVINO, *Le nuove norme sui Paesi sicuri: dal giudice saggio al modello delle regole*, in *ADiM Blog*, marzo 2026.

³³ V. CGUE, C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*, 1° agosto 2025. Tra i primi commentatori si veda C. FAVILLI, L. MARIN, *Alace and Canpelli: the Court of Justice firmly constrains domestic extraterritorial asylum processing politics*, in *EU Law Analysis*, 14 agosto 2025; K. ŽERAVČIĆ, *One Step Forward, Three Steps Back? The Alace Judgment and the Future of the 'Safe Country of Origin' Practice*, in *EU Law Analysis*, 14 agosto 2025; A. KANYAMIHANDA, *Safe for Everyone?*, in *Verfassungsblog*, 20 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 sicuro*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 2/2025; G. CELLAMARE, *La sentenza Alace e Canpelli: la conferma del carattere indivisibile del concetto di Paese sicuro nella direttiva procedure*, in *Eurojus.it*, 25 agosto 2025. Molto critico M. SAVINO, *Disapplicazione senza freni. La sentenza della Corte di giustizia sui Paesi di origine sicuri*, in *ADiM Blog*, agosto 2025, che contesta in particolare l'idea che l'art. 37 della direttiva procedure (2013/32/UE) possa avere effetto diretto nonostante il margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri, nonché l'ampliamento dei poteri del giudice nazionale fino a consentirgli di sindacare *ex officio* la legittimità della designazione, sostituendosi così al legislatore in un ambito connotato da scelte politiche e discrezionali. Tale impostazione, secondo l'A., non solo altera gli equilibri istituzionali, ma rischia anche di alimentare narrazioni populiste contro l'Unione e i giudici.

³⁴ V. il novellato art. 59, par. 5, lett. b), regolamento (UE) 2024/1348, in base al quale il concetto di Paese terzo sicuro può ora trovare applicazione non soltanto se i) il richiedente ha con il paese terzo in questione un legame in virtù del quale sarebbe ragionevole che vi si recasse, ma altresì quando: ii) il richiedente è transitato per il Paese terzo in questione nel percorso verso l'Unione; oppure iii) è stato concluso un accordo o è stata conclusa un'intesa 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

protezione del richiedente finisce, in tal modo, per dipendere non soltanto dalla qualità del sistema di asilo del Paese terzo, ma anche dall'affidabilità dell'accordo concluso con esso e dalla concreta possibilità di verificare, in sede giurisdizionale, che l'accesso alla procedura e le garanzie minime siano effettivi.

Il tratto comune dei due interventi normativi risiede nella tendenza a rafforzare presunzioni categoriali di sicurezza, funzionali all'estensione delle procedure accelerate, di frontiera e, più in generale, dei meccanismi di controllo anticipato delle domande di asilo. D'altra parte, quanto più il legislatore europeo ricorre a categorie generali di sicurezza per accelerare, filtrare o delocalizzare l'esame delle istanze, tanto più diviene necessario garantire che il giudice possa verificare la qualità delle fonti informative, l'aggiornamento della valutazione, la compatibilità della designazione con i criteri del diritto dell'Unione e, soprattutto, l'incidenza della situazione individuale del richiedente. In assenza di un simile sindacato, il passaggio a un livello più elevato di armonizzazione rischia di non tradursi in un rafforzamento delle garanzie, ma nella stabilizzazione di *standard* comuni meno protettivi.

Il decreto del Tribunale di Bologna appare allora come una decisione di segno opposto rispetto alla logica sottesa a questa evoluzione normativa. Non perché neghi la fiducia reciproca o la funzione ordinante delle presunzioni di sicurezza, ma perché ricorda che esse trovano il proprio fondamento nella tutela effettiva dei diritti fondamentali e perdono legittimazione quando impediscono di prendere sul serio il rischio concreto allegato dalla persona richiedente. In questo senso, la pronuncia offre una chiave di lettura utile anche per il futuro assetto del SECA: l'efficienza delle procedure e l'uniformità delle designazioni non possono essere perseguite al prezzo di un arretramento del controllo giurisdizionale, poiché proprio quest'ultimo costituisce la garanzia minima affinché la presunzione di sicurezza, sia tra Stati membri sia con riferimento ai Paesi terzi, resti compatibile con il diritto di asilo, il divieto di *refoulement* e il diritto a un ricorso effettivo.

obbliga a esaminare nel merito tutte le richieste di protezione effettiva presentate nel Paese terzo in questione dai richiedenti interessati da tale accordo o intesa.