

INCONTRO BILATERALE TRA LA CORTE DI GIUSTIZIA
E LA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA
ROMA, 25-26 SETTEMBRE 2025

**RECENTI SVILUPPI IN MATERIA DI DIRITTO D'ASILO E DI POLITICHE MIGRATORIE E
PROSPETTIVE DI LEALE COLLABORAZIONE ISTITUZIONALE**

1. – I tre obiettivi sottesi alla revisione del CFS e al nuovo Patto sulla migrazione e sul diritto d'asilo; 2. – Luci e ombre nel nuovo Patto. 3.– Le tensioni istituzionali e il caso *Alace e Canpelli*; 4. – Gli orientamenti della Corte costituzionale italiana fra tutela dei diritti fondamentali e bilanciamento di interessi; 5. – Le ragioni a favore di una maggiore collaborazione istituzionale tra Corte costituzionale e Corte di giustizia.

1. *I tre obiettivi sottesi alla revisione del CFS e al nuovo Patto sulla migrazione e sul diritto d'asilo*

Con l'approvazione del nuovo Patto sulla migrazione e sul diritto d'asilo e con la revisione del Codice Frontiere Schengen (CFS), l'Unione europea si propone di conciliare tre obiettivi, di non facile coesistenza: difendere lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione europea; potenziare le politiche orientate a una maggiore sicurezza, sostenute dagli Stati membri; tutelare lo stato di diritto.

Con la prima finalità, l'Unione europea reagisce alla tendenza degli Stati membri a chiudere i confini interni e prova a difendere lo spazio comune, in quanto elemento costitutivo dell'Unione europea e immagine stessa della comune cittadinanza, come osserva Joseph H. H. Weiler¹.

Nel perseguire questo fine, l'Unione europea tende a far arretrare gli Stati membri dal governo dei confini – «*gem in the crown*» della loro sovranità² – e, quale contropartita, fa proprie le politiche nazionali improntate a obiettivi di sicurezza, variamente motivate dall'avvicinarsi di massicce ondate migratorie, dal verificarsi

¹ J.H.H. WEILER, *La cittadinanza europea*, in B. BEUTLER - R. BIEBER - J. PIPKORN - J. STREIL (a cura di), *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamenti e politiche*, Bologna, 1998, p. 670 ss.

² J. BOURNEMANN, *Competing Visions and Constitutional Limits of Schengen Reform: Securitization, Gradual Supranationalization and the Undoing of Schengen as an Identity-Creating Project*, in *German law journal*, 2024, 25, p. 417. Il controllo alle frontiere definisce quell'elemento spaziale (il perimetro del territorio) che, assieme a quello personale (il popolo) e organizzativo (la sovranità), completa gli elementi costitutivi dello Stato moderno. Cfr. S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016, pp. 71 ss.

di episodi di terrorismo e dal succedersi di congiunture economiche negative, con i conseguenti riflessi a livello sociale.

Tali politiche hanno chiaramente incidenze sulla tutela dei diritti, sicché il terzo obiettivo che l'Unione europea persegue è la difesa dello stato di diritto, che condiziona la stessa identità costituzionale dell'Unione europea³ e degli Stati membri.

Questo comporta la necessaria garanzia dei diritti fondamentali di persone che non hanno cittadinanza, e dunque non hanno rappresentanza politica, e la difesa di quel diritto d'asilo, che da sempre divide il pensiero giuridico, a seconda del modo di concepire i rapporti fra lo Stato e il diritto internazionale. Taluni lo ritengono il paradigma stesso della spinta universalistica dei diritti umani⁴, dotato della forza di un diritto fondamentale che consente l'attraversamento dei confini, altri tendono, invece, a subordinarlo alle condizionalità dettate da scelte politiche⁵.

Lo stesso art. 10, terzo comma, della Costituzione italiana – secondo cui «[l]o straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge»⁶ – è stato oggetto di diverse

³ L'emersione dell'identità costituzionale europea come nozione giuridica è divenuta esplicita a partire dalle sentenze 16 febbraio 2022, C-156/21 Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea e causa C-157/21, Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea. Cfr., in proposito, lo *European Yearbook of Constitutional Law 2022 - A Constitutional identity for the EU*, a cura di G. van der Schyff, I. Leijten, C. van Oirsouw, J. de Poorter, M. Stremler, M. De Visser, The Hague, The Netherlands, 2023.

⁴ Soprattutto L. FERRAJOLI, *I diritti fondamentali come dimensione delle democrazie costituzionali*, in *Ricerche giuridiche*, 2, 2014, pp. 211 ss.; *Progettare il futuro. Per un costituzionalismo globale*, Milano, 2025, ma anche G. AGAMBEN, *Al di là dei diritti dell'uomo*, in *Mezzi senza fine*, Torino, 1996. Lo stesso J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, trad. it. di L. Ceppa, Napoli, 1996, p. 539, rileva come l'essere i diritti costituzionali fondamentali in vigore nell'ambito di una comunità «non contraddice il senso universalistico» dei diritti di libertà e proprio perché i «diritti giuridici fondamentali hanno il senso dei diritti umani [...] la posizione giuridica di stranieri, esuli e apolidi è stata resa sempre più simile allo status della nazionalità», «[l]a discrepanza tra il contenuto universalmente umano dei classici diritti di libertà, da un lato, e la validità statualmente limitata della loro positivizzazione giuridica, dall'altro, ci rende accorti del fatto che un "sistema dei diritti" discorsivamente fondato guarda sempre al di là di un singolo Stato democratico di diritto, mirando alla globalizzazione dei diritti».

⁵ Sulle due possibili ricostruzioni, cfr. C. ESPOSITO, *Asilo (diritto di)*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, pp. 191 ss.

⁶ S. CASSESE, *Artt. 10-12, Lo Stato e la comunità internazionale (Gli ideali internazionalistici del costituente)*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 461, la definisce una norma ambiziosa.

interpretazioni, che talora ampliano le libertà il cui impedimento consente di far valere il diritto, talora, all'opposto, aggiungono altre condizioni dettate dal legislatore a quella dell'impedimento all'esercizio delle libertà.

2. *Luci e ombre nel nuovo Patto.*

Nel tentativo, dunque, di trovare un punto di equilibrio fra interessi dell'Unione, esigenze degli Stati membri e difesa dell'identità costituzionale europea, il nuovo patto disegna un quadro molto complesso che proietta luci e ombre.

L'Unione europea focalizza fortemente la disciplina sulla difesa dello spazio comune, verticalizzando e centralizzando il governo dei confini⁷ sia esterni sia interni e combattendo soprattutto il fenomeno delle migrazioni secondarie^{8 9}.

Nel far questo e nel cercare di mediare fra i contrapposti interessi degli Stati membri, la nuova disciplina, da un lato, valorizza anche nuovi criteri per individuare

⁷ L'UE potenzia il controllo alle frontiere esterne e prevede, in caso di strumentalizzazione, la possibile chiusura temporanea ovvero l'apertura solo in particolari orari dei valichi (artt. 5 e 13). Inoltre, riserva di decidere chiusure rese necessarie da emergenze di sanità pubblica su vasta scala, che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne.

⁸ A tal fine, viene prevista una nuova procedura di rapido trasferimento degli stranieri irregolari allo Stato membro di provenienza. Cfr. art. 23-bis e allegato XII. che vanno ad affiancarsi agli eventuali accordi bilaterali fra Stati che hanno generato il fenomeno delle riammissioni informali (E. PISTOIA, *Verso la riforma del codice frontiere Schengen: le frontiere interne alla prova della nuova centralità delle riammissioni informali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2022, p. 51). Il rimedio adottato dall'Unione consente, in particolare, di trasferire in ventiquattro ore, sulla base di un modulo prestampato, cittadini di paesi terzi rintracciati durante controlli che coinvolgono le autorità competenti di Stati membri nel quadro della cooperazione bilaterale, ove sussistano chiare indicazioni che gli interessati siano giunti direttamente da un altro Stato membro e che non abbiano il diritto di soggiornare nel territorio dello Stato membro in cui sono arrivati. È una disciplina che certamente tende a migliorare le tutele rispetto alla prassi delle riammissioni informali, prevedendo il diritto a un ricorso, pur privo di efficacia sospensiva; il diritto alla consegna di informazioni scritte da parte dello Stato membro che provvede al trasferimento e la garanzia della applicazione della disciplina in materia di rimpatri nello Stato membro di destinazione, che dovrebbe evitare il meccanismo dei trasferimenti a catena. Nondimeno, la rapidità del trasferimento pone alcuni dubbi in merito alla possibile effettività delle tutele, a partire dal diritto a impugnare, e soprattutto problemi di coordinamento con l'eventuale presentazione di una domanda di diritto d'asilo (PISTOIA, *op. cit.*, p. 49 ss.).

⁹ Sempre al medesimo fine di avversare le migrazioni secondarie, la nuova disciplina tende, altresì, a uniformare il trattamento giuridico sia dei richiedenti asilo, sia di coloro che godono dello *status* di rifugiati o hanno la protezione sussidiaria, onde rendere meno appetibili gli spostamenti da uno Stato all'altro.

lo Stato che deve farsi carico delle richieste di protezione internazionale¹⁰, così come prevede, a particolari condizioni, l'obbligatorietà della solidarietà fra gli Stati. Da un altro lato, tuttavia, non prende a sufficienza le distanze dai criteri di Dublino, poiché mantiene in carattere primario del criterio del paese di primo ingresso, così come rende operante la solidarietà fra gli Stati soprattutto in situazioni di crisi e di forza maggiore¹¹, consentendo sempre di tradurre tale solidarietà in un mero contributo finanziario o in un supporto operativo.

Questo fa sì che rimangano molti squilibri fra gli Stati membri, il che si riverbera sulle scelte concernenti la disciplina dei diritti dei migranti e dei richiedenti asilo, che oscilla fra due opposte tendenze.

Da un lato, l'Unione cerca di rafforzare la tutela dei diritti, con riferimento, ad esempio, alle condizioni materiali di accoglienza dei richiedenti asilo, specie in presenza di minori¹², e prevedendo che le ipotesi di riduzione o revoca delle condizioni materiali di accoglienza debbano rispettare il principio di proporzionalità e un livello di vita conforme alla CDFUE.

Da un altro lato, l'Unione europea si fa interprete delle politiche nazionali con un potenziamento degli strumenti finalizzati a combattere gli abusi delle richieste di asilo, rendendo più frequente il ricorso a presunzioni e rafforzando isole di disciplina nelle quali i diritti tendono a subire compressioni.

Sono implementate le ipotesi nelle quali gli Stati possono prevedere la riduzione o la revoca del sostegno materiale ai richiedenti asilo.

¹⁰ Non combaciano i presupposti del diritto d'asilo, previsti dalla Costituzione italiana, e quelli che consentono la protezione dei rifugiati, di cui alla Convenzione di Ginevra del 1951 – che assicura il divieto di discriminazione (art. 3), il divieto di sanzionabilità dell'ingresso illegale (art. 31) e il divieto di *refoulement* (art. 33) – convenzione alla quale si rifanno le fonti dell'Unione europea, che codificano vari statuti di protezione internazionale, per non parlare della protezione umanitaria, lasciata in balia della discrezionalità degli Stati membri e delle maggioranze che si alternano (dal 2018 a oggi le norme italiane sono cambiate tre volte).

¹¹ Regolamento (UE) 2024/1359 del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147.

¹² Cfr. A. VOINICH, *La "nuova direttiva accoglienza": tra obblighi di includere e volontà di escludere*, in *Rivista quaderni AISDUE*, fascicolo speciale, *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, a cura di G. Morgese, ESI, Napoli, 2025, p. 211 ss.

Si generalizza la presunzione di ingresso irregolare e di abuso del diritto di asilo, come si evince dalla disciplina dell'Eurodac¹³, che uniforma il trattamento giuridico di immigrati irregolari e di richiedenti asilo¹⁴.

Si estende la presunzione *iuris tantum* sottesa alla nozione di paese di origine sicuro, che dà accesso alla procedura d'esame accelerata e fa presumere la non meritevolezza della protezione internazionale, presunzione che è resa, per l'appunto, compatibile sia con l'eccezione territoriale sia con quella per categorie di persone¹⁵, diversamente da quanto previsto dalla sentenza 4 ottobre 2024, in causa C-406/22, CV¹⁶, e dalla recentissima sentenza 1° agosto 2025, in cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*¹⁷.

E ancora si rafforzano altri indici presuntivi di ricorso abusivo alla richiesta d'asilo che danno accesso alla procedura d'esame accelerato¹⁸, applicabile in alcuni casi anche ai minori, così come si consolida la procedura di frontiera, che vede confermata la finzione di non ingresso¹⁹ (art. 54, comma 5, del regolamento procedure 2024/1348).

¹³ Regolamento (UE) 2024/1356, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817.

¹⁴ Sono tutti sottoposti ai medesimi accertamenti, compresi quelli biometrici.

¹⁵ Le sole prove contrarie che residuano sono la dimostrazione che la stessa presunzione non debba operare, poiché è inesatta la classificazione del paese come sicuro, alla luce dei criteri accolti dall'Unione europea, o la prova che, nei confronti dello specifico richiedente, non può operare la presunzione di sicurezza.

¹⁶ Cfr. C. SICCARDI, *Le procedure Paesi sicuri e il Protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2025, 1, pp. 1 ss.

¹⁷ G. CELLAMARE, *La sentenza Alace e Canpelli: la conferma del carattere indivisibile del concetto di Paese sicuro nella direttiva procedure*, in *Eurojust.it*, agosto 2025; C. FAVILLI e L. MARIN, *Alace and Canpelli: the Court of Justice firmly constrains domestic extraterritorial asylum processing politic*, in *eulawanalysis.blogspot.com*, agosto, 2025; M. SAVINO, *The Alace Ruling on Safe Countries of Origin*, in *verfassungsblog.de*, settembre 2025.

¹⁸ Regolamento (UE) 2024/1348, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE.

¹⁹ La finzione opera nelle aree poste alla frontiera esterna dell'Unione o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito, o in altri luoghi designati sul proprio territorio dallo Stato. L'obbligo di soggiornare in uno dei citati luoghi non è, infatti, considerato un'autorizzazione all'ingresso e al soggiorno nel territorio di uno Stato membro, né può reputarsi tale il trasferimento di un richiedente soggetto alla procedura di frontiera presso l'autorità accertante o presso un giudice di primo grado competente ai fini di tale procedura, o per ricevere cure mediche (art. 54, commi 4 e 5, del regolamento procedure 2024/1348).

Nella disciplina di ambedue le procedure: i termini sono oltremodo contratti; non opera l'effetto sospensivo della impugnazione; se si supera la capacità adeguata allo Stato membro, hanno priorità d'esame le richieste destinate a un prevedibile rigetto; e, infine, si consolida il modello *hotspot*, che consente il trattenimento sino a dodici settimane, suscettibili talora di divenire diciotto.

3. Le tensioni istituzionali e il caso Alace e Canpelli

Bastano questi accenni a lasciar trasparire la complessità dei bilanciamenti implicati nella nuova disciplina che cerca di tenere in equilibrio tanti interessi contrapposti, il che si innesta su una materia che di per sé tende a generare conflittualità, anche istituzionali.

È emerso emblematicamente con riferimento alla già citata sentenza *Alace e Canpelli*, concernente la nozione di paese sicuro nella versione antecedente alla riforma introdotta con il nuovo Patto.

La vicenda giurisprudenziale è andata, infatti, a intersecarsi con la tendenza coltivata, a livello politico, negli ultimi anni, di esternalizzare il governo della migrazione, attraverso accordi informali con Paesi terzi, il che ha visto, da ultimo, sperimentare, con il Protocollo Italia-Albania, un modello di gestione extra-territoriale.

Non intendo soffermarmi sui contenuti della pronuncia *Alace e Canpelli*, che certamente si colloca nel solco dei suoi precedenti, a partire dalla sentenza *CV*, e che consolida il ruolo del giudice, chiamato a verificare le fonti di cui si è avvalso il legislatore. Voglio invece trarre spunto da questa vicenda per segnalare l'assenza della Corte costituzionale, in una controversia così importante e delicata nella tutela dei diritti fondamentali e nella ricerca di un punto di equilibrio nei rapporti istituzionali, al fine di introdurre qualche considerazione sui possibili benefici di un maggiore coinvolgimento del giudice delle leggi, specie nella materia in esame.

4. Gli orientamenti della Corte costituzionale italiana fra tutela dei diritti fondamentali e bilanciamento di interessi

In questa prospettiva, ritengo opportuno brevemente evocare gli orientamenti che ha seguito la Corte costituzionale italiana nel confrontarsi con una disciplina -

come quella migratoria – che ha visto in Italia progressivamente rafforzarsi le politiche securitarie²⁰, giurisprudenza che ha importanti corrispondenze con quella della Corte di giustizia.

La Corte costituzionale italiana non solo ha esteso, sin dagli anni Sessanta del secolo scorso, il principio di eguaglianza, benché riferito dall'art. 3 Cost. ai soli cittadini, anche «agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo»²¹, ma, di volta in volta, li ha identificati e specificati. Sin dalla fine del secolo scorso, si è poi dovuta confrontare con la peculiare disciplina di quel modello *hotspot*²², introdotto in Italia già con la cosiddetta legge Puglia del 1995²³; modello di trattenimento che – scrive la Corte costituzionale italiana – mortifica «la dignità dell'uomo»²⁴ e impone di garantire adeguate tutele, *in primis*, alla libertà personale e al diritto di difesa.

²⁰ A partire dalla fine del secolo scorso sono state numerose le modifiche apportate al Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero) da una normativa tutta improntata al tema della sicurezza: la legge n. 189 del 2002 (cd. Bossi-Fini, dal nome dei ministri che ne hanno rivendicato più fermamente la responsabilità politica), il pacchetto sicurezza del 2008 (d.l. n. 92 del 2008, convertito nella legge n. 94 del 2009), il d.l. n. 13 del 2017 (cd. Minniti), convertito nella legge n. 46 del 2017; il d.l. n. 113 del 2018 (cd. decreto Salvini o decreto sicurezza), convertito con modificazioni nella legge n. 132 del 2018), sino a giungere al d.l. n. 20 del 2023, cd. decreto Cutro (convertito nella legge n. 50 del 2023), al d.l. n. 145 del 2024, convertito nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, e al d.l. n. 158 del 2024.

²¹ Così si legge sin dalla sentenza n. 104 del 1969, conforme al precedente n. 120 del 1967 e seguita nei medesimi termini dalla sentenza n. 140 del 1970.

²² La concreta attuazione del modello *hotspot* non ha mancato di suscitare condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, sino alla più recente del 30 marzo 2023 (ricorso n. 21329/18, *J.A. e altri contro Italia*). La condanna dell'Italia è maturata per violazione dell'art. 3 CEDU (divieto di trattamenti inumani o degradanti), a causa delle condizioni materiali di trattenimento presso l'*hotspot* di Lampedusa, dell'art. 5, parr. 1, 2 e 4, CEDU (diritto alla libertà e alla sicurezza), per la privazione della libertà personale senza una chiara base giuridica, senza una decisione motivata e senza la possibilità di contestare i motivi della detenzione *de facto* davanti a un tribunale, nonché per violazione dell'art. 4, Protocollo 4 CEDU (divieto di espulsione collettiva di stranieri), a causa dei provvedimenti di respingimento e di allontanamento emessi senza tenere in debito conto le situazioni individuali degli interessati. In precedenza, cfr. sentenza 23 febbraio 2012, ricorso n. 27765/09, *Hirsi Jamaa e altri contro Italia*, e sentenza 15 dicembre 2016, ricorso n. 16483/12, *Khlaifia e altri contro Italia*, dove era riconosciuta altresì la violazione dell'art. 13 (diritto a un rimedio effettivo), in relazione agli artt. 3 e 5 CEDU, e 4, Protocollo 4 CEDU.

²³ D.l. n. 451 del 1995, convertito nella legge n. 563 del 1995

²⁴ Sentenza n. 105 del 2001.

Al contempo, la Corte ha adottato una prospettiva di bilanciamento, riconoscendo che, «nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno di uno straniero nel territorio nazionale», il legislatore gode di un ampio margine di discrezionalità, in considerazione della pluralità degli interessi implicati²⁵, quali «la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione»²⁶. E, tuttavia, la Corte ha sempre escluso il carattere assoluto di tale discrezionalità, che ha costantemente sottoposto al vaglio della ragionevolezza e della proporzionalità nel «bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali»²⁷.

Solo a titolo esemplificativo, la Corte ha evidenziato l'irragionevolezza di alcune norme, che comprimono i diritti dei richiedenti asilo – ad esempio, negando loro la registrazione all'anagrafe e così impedendo loro l'accesso ai servizi garantiti – risultando incoerenti finanche rispetto all'obiettivo di assicurare controlli a fini di sicurezza, di ordine pubblico e di sanità²⁸.

Parimenti, si è avvalsa del principio di proporzionalità per dimostrare che i problemi di ordine pubblico e di sicurezza vanno accertati in concreto e non tradotti in presunzioni assolute di pericolosità, che di volta in volta comportavano in via di automatismo l'accompagnamento alla frontiera²⁹ o il mancato rinnovo di permessi di lavoro³⁰ o il mancato accesso a sanatorie³¹, così ostacolando l'emersione del lavoro irregolare e assecondando la tendenza a sfruttare la precarietà degli stranieri.

E ancora, la Corte, di recente, ha saputo coniugare, in via interpretativa, il rispetto della scelta legislativa nazionale di sanzionare violazioni di obblighi derivanti

²⁵ Sentenza n. 88 del 2023, che richiama le sentenze n. 277 del 2014, n. 148 del 2008, n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994.

²⁶ Sentenza n. 206 del 2006.

²⁷ Sentenze n. 88 del 2023 e n. 202 del 2013; in precedenza, anche sentenze n. 172 del 2012, n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010, n. 78 del 2005.

²⁸ Sentenza n. 186 del 2020.

²⁹ Sentenze n. 280 del 2019, n. 275 del 2017, n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001.

³⁰ Sentenza n. 88 del 2023.

³¹ Sentenza n. 43 del 2024.

da accordi internazionali concernenti i soccorsi in mare con la necessaria garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, a partire dal diritto alla vita³².

In sostanza, la Corte costituzionale italiana, per un verso, ha adottato una prospettiva di bilanciamento nella consapevolezza delle difficoltà che incontra il legislatore nazionale, stretto nella tenaglia creata dai flussi che premono ai confini esterni, dalla mancanza di un'adeguata solidarietà fra gli Stati e dai costi di gestione dei flussi migratori. Ma, per un altro verso, la Corte italiana ha combattuto il rischio, sottolineato soprattutto dal filosofo Jeremy Waldron^{33 34}, di un abuso del paradigma della sicurezza, che non può divenire un espediente utilitaristico per comprimere le libertà.

Il pericolo per la sicurezza non può mai associarsi in sé a categorie di persone, non può presumersi in termini assoluti, non può essere usato come schermo di politiche, che spostano le tensioni economiche e sociali sul fenomeno migratorio, in quanto tale³⁵.

Per converso, giova, ove possibile, stemperare tali tensioni sociali.

In questa prospettiva, sempre la Corte costituzionale italiana, nell'intervenire su questioni concernenti i diritti sociali, ha cercato, da un lato, di combattere irragionevoli e sproporzionate compressioni di tali diritti a scapito degli stranieri³⁶, ma, da un altro lato, ha adottato una prospettiva di gradualità, consentendo talora di

³² Così la recentissima sentenza n. 101 del 2025.

³³ J. J. WALDRON, *Safety and Security*, in *Nebraska Law Rev.*, 85(2), 2011, pp. 454 ss.

³⁴ In tal senso, anche M. BARBERIS, *Non c'è sicurezza senza libertà*, Bologna, 2017.

³⁵ G. SCACCIA, *Il terrorismo fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista dell'associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017, p. 37, evoca l'immagine della immigrazione che innesca «una velenosa guerra fra poveri»

³⁶ La Corte, oltre a difendere l'esigenza di assicurare a tutti gli stranieri, compresi gli irregolari, i diritti sociali correlati a inviolabili e basilari esigenze esistenziali (sentenza n. 299 del 2010), ha censurato le tante norme che ponevano a stranieri con permessi di soggiorno requisiti aggiuntivi, spesso di lungo residenza, per riconoscere prestazioni sociali a favore di disabili (sentenze n. 230 e n. 22 del 2015, n. 222, n. 172 e n. 4 del 2013, n. 329 del 2011), per attribuire l'assegno di natalità e maternità (sentenza n. 54 del 2022), per consentire l'accesso ad agevolazioni economiche funzionali al diritto allo studio (sentenza n. 2 del 2013), per consentire l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (sentenze n. 67 del 2024, n. 145 e n. 77 del 2023, n. 44 del 2020) o che imponevano la produzione della documentazione del paese d'origine attestante il mancato possesso di un alloggio nel Paese d'origine (sentenze n. 15 del 2024 e n. 9 del 2021).

tenere conto di un minimo di radicamento a fronte di provvidenze non meramente assistenziali³⁷.

5. *Le ragioni a favore di una maggiore collaborazione istituzionale tra Corte costituzionale e Corte di giustizia*

In definitiva, il cammino percorso dalla Corte costituzionale lascia intravedere ragioni sostanziali che fanno apparire quanto mai opportuno, in questa delicata congiuntura storica, un rafforzamento della collaborazione istituzionale tra Corte di giustizia e Giudici delle leggi^{38 39}.

³⁷ In tal senso, la Corte ha ritenuto non irragionevoli requisiti correlati a un minimo di integrazione sul territorio, in presenza di provvidenze non meramente assistenziali, ma che perseguono «diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale» (sentenze n. 1 e 34 del 2025, già n. 19 e n. 34 del 2022). In ogni caso, non ha mancato di confrontarsi con la Corte di giustizia, ove la disciplina facesse emergere incertezze ermeneutiche, sostenendo – all’esito del rinvio pregiudiziale – anche la possibile disapplicazione da parte dei giudici ordinari (sentenza n. 67 del 2022).

³⁸ M. CARTABIA, *A Network in Defense of the Rule of European Constitutional Law*, in *verfassungsblog.de*, Luglio 2024; già M. CARTABIA e G. LATTANZI, *Dialogue between Courts and the Taricco Case*, in *Confluence des droits-La revue*, 2020, 2; F. PATRONI GRIFFI, *Costituzioni, diritti e giudici nello scenario dell’integrazione europea*, in *Diritto Pubblico Europeo*, 2022, 2, pp. 57-70; G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel dialogo tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, in *Quaderni cost.*, 2024, 4, pp. 807 ss.; F. VIGANÒ, *Il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in J. ALBERTI e G. DI CRISTOFARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pisa, 2023, pp. 65 ss.; ID., *Protection of Fundamental Rights between Constitutional Courts and Court of Justice: the Italian Case*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 2024, pp. 3 ss.; S. SCIARRA, *Corti a confronto. Giudici europei e giudici nazionali per una sovranità condivisa*, Bologna, 2025.

³⁹ Cfr. sentenza n. 269 del 2017; pronunce n. 15 e n. 181 del 2024 e sentenza n. 1 del 2025, che hanno richiamato la necessaria sussistenza di «un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale, così da assicurare il “tono costituzionale” della questione sollevata». Tale recente orientamento della Corte costituzionale italiana ha suscitato varie riflessioni in dottrina, cfr. C. AMALFITANO, *Tanto tuonò che piovve. Abbandonare Granital: cui prodest?*, in *Giur. cost.*, 2024, 6, pp. 2633 ss.; R. BIN, *La sentenza La Pergola, tra assetto politico e paradigma giuridico*, ivi, pp. 2661 ss.; R. CALVANO, *Da “distinti seppur coordinati” a “interdipendenti e condizionati”? Gerarchia e competenza nel rapporto tra diritto interno e UE*, ivi, pp. 2667 ss.; A. CERRI, *Riflessioni problematiche sull’integrazione europea nel regime degli atti di diritto pubblico e nel sistema delle giurisdizioni. Spunti ricostruttivi*, ivi, pp. 2691 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Uno sguardo retrospettivo amaro su Granital (e sull’“integrazione attraverso il diritto”)*, ivi, pp. 2709 ss.; S. LEONE, *Della certezza del diritto, e di altri beni di rilievo costituzionale, da Granital ad oggi*, ivi, pp. 2723 ss.; M. LOSANA, *La Corte costituzionale e il diritto dell’Unione europea: tutela dei diritti fondamentali o funzione nomofilattica integrata?*, ivi, pp. 2747 ss.; M. MASSA, *Paradigmi elastici per architetture in divenire. Da Granital alla doppia pregiudiziale*, ivi, pp. 2773 ss.; G. REPETTO, *Insieme, ma con ordine. La convivenza tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità a quarant’anni da Granital*, ivi, pp.

Il nuovo patto sulla migrazione e sul diritto di asilo lancia una vera e propria sfida, come ho evidenziato in apertura, nel tentativo di conciliare tre obiettivi non facilmente compatibili. Ma perché tale sfida non si traduca in una nuova versione del trilemma di Dani Rodrik⁴⁰, secondo il quale uno dei tre obiettivi – presumibilmente la tutela dei diritti – è destinato di necessità a soccombere, è necessario un confronto tra le Corti.

Una loro cooperazione può apportare giovamento, anzitutto, a una maggiore integrazione fra i principi della CDFUE e le tradizioni costituzionali comuni, onde condividere, a livello europeo, l'identificazione del livello di protezione degli stranieri che deve ritenersi intangibile.

Ancora, la collaborazione fra le Corti può consentire un confronto in merito a delicatissime valutazioni concernenti la proporzionalità e la ragionevolezza del bilanciamento fra gli interessi configurato dal legislatore europeo e nazionale. Si pensi emblematicamente al recentissimo caso *Sidi Bouzid* all'esame della Corte di giustizia, nel quale un richiedente asilo con un figlio minore rifiuta di trasferirsi in un altro centro di permanenza e, d'altro canto, la revoca delle condizioni di mantenimento, quale conseguenza della mancata collaborazione, lascerebbero lui e il figlio senza il minimo sostentamento personale e familiare.

Infine, il confronto fra le Corti senza dubbio giova nell'affrontare il delicato problema dell'accesso progressivo degli stranieri alle tutele concernenti i diritti sociali,

2789; F. SAITTO, *Appropriatezza del rimedio, "tono costituzionale" della questione e individuazione del parametro: una nuova segnaletica per orientarsi nel "cammino comunitario"*, ivi, pp. 2813 ss.; G. SILVESTRI, *Dal coordinamento all'integrazione: con passo lento, ma continuo, la Corte costituzionale supera vecchie barriere*, ivi, pp. 2845 ss.; A. AMATO, *La certezza impossibile? Le "vie infinite" dei giudici comuni e la "segnaletica" della Consulta, a quarant'anni dalla sentenza La Pergola*, in *Giur. cost.*, 2025, 1, pp. 113 ss.; F. BIONDI, *Morte della Granital?*, ivi, pp. 131 ss.; A.-O. COZZI, *L'eterogenesi dei fini: il «tono costituzionale» e l'accentuazione dei caratteri di diffusione del sindacato accentrato di legittimità costituzionale*, ivi, pp. 145 ss.; P. FARAGUNA, *Granital, 40 anni dopo, alle prese con il tono costituzionale: "I know one, when I see none"*, ivi, pp. 157 ss.; D. GALLO, *Superamento di Granital e conformità al diritto dell'Unione europea: per una ridefinizione del tono costituzionale*, ivi, pp. 173 ss.; M.E. GENNUSA – D. TEGA, *Le ragioni dietro un paradigma: ieri e oggi*, ivi, pp. 201 ss. Sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema, anche F. VIGANÒ, *Quel che resta di Granital*, in *Giur. cost.*, 2025, 1, pp. 223 ss.

⁴⁰ Secondo il «*political trilemma of the world economy*», democrazia, sovranità nazionale e integrazione economica globale sono tre obiettivi reciprocamente incompatibili: D. RODRIK, *How Far Will International Economic Integration Go?*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, no. 1, 2000, pp. 177-186.

anche al fine di evitare che gli Stati membri si trovino stretti in una tenaglia fra vincoli di bilancio e costi della giustizia sociale sempre più gravosi.

In sostanza, dal dialogo fra le Corti può venire, per un verso, un rafforzamento nella difesa dei diritti e, per un altro verso, una maggiore probabilità di prevenire i conflitti istituzionali e di disinnescare alcune cause di quelle tensioni sociali, che rischiano di dirottare sul fenomeno dei flussi migratori⁴¹, in quanto tali, il senso di incertezza che domina la società odierna ⁴².

Qualche tempo fa Zygmund Baumann scriveva che, «quando nuovi muri saranno [stati] eretti e più forze armate messe in campo [...], una volta che a chi chiede asilo da guerre e distruzioni questa misura sarà rifiutata, e che più migranti verranno rimpatriati», ci accorgeremo come tutto questo sia «irrilevante per risolvere le cause reali dell'incertezza, sicché allora dovremo sviluppare anticorpi»⁴³.

Credo che già oggi sia venuto il tempo per sviluppare anticorpi⁴⁴ e che le Corti insieme abbiano gli strumenti per farlo.

Emanuela Navarretta

⁴¹ S. BAUMAN, *Stranieri alle porte*, Roma, 2018, pp. 21 ss.

⁴² Cfr. B. MILANOVIC, *Global inequality: a new approach for the age of globalization*, Cambridge, 2016, *passim*.

⁴³ S. BAUMAN, *Alle radici dell'insicurezza*, intervista di D. Casati, *Corriere della Sera*, 26 luglio 2016, p. 7.

⁴⁴ L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, 2017, 2, p. 24.