

Attuali e future questioni sul concetto di Paese di origine sicuro

di Marcella Cometti

Abstract: *Current and future issues on the safe country of origin concept* – The contribution aims at examining the main issues that the authorities called upon to implement the Safe Country of Origin (SCO) concept (will) have to deal with. To this end, the repercussions in the Italian legal system of the CJEU's judgment in Case c-406/22 will be illustrated: first, the paper analyses the subsequent decisions by which some Italian Courts, recalling the principles enunciated by the CJUE, did not apply the national act designating SCOs in force at the time. Next, the various preliminary references submitted by Italian courts to the CJEU regarding the notion of SCO submitted will be investigated. Instead, the final part will focus on one of the main issues concerning the future application of the SCO concept, namely the impact that the common analysis of the EUAA will have on the designation of SCO.

Keywords: Safe country of origin; Judicial review; Exceptions for group of people; Accelerated procedures; Detention

689

1. Introduzione

Benché già precedentemente la sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024¹ il tema relativo al sindacato giurisdizionale sulla qualificazione di un Paese come sicuro fosse stato oggetto di attenzione da parte della giurisprudenza², è a partire dalle conseguenze che tale pronuncia ha innescato nell'ordinamento italiano che il dibattito si è amplificato³.

¹ Corte giust., c-406/22, *CV c. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, sent. 4-10-2024.

² Trib. Firenze, sent. n. 9787/2023 del 20-9-2023; Trib. Firenze, sent. n. 11464-1/2023 del 26-10-2023; Trib. Firenze, sent. n. 3773/2023 del 26-10-2023; Trib. Firenze, sent. n. 4988-1/2022 del 26-10-2023; Trib. Firenze, sent. n. 14094-1/2023 del 11-1-2024.

³ In dottrina: M. Borraccetti, *Il trattenimento off-shore negato: prime note sull'ordinanza del Tribunale di Roma, con uno sguardo al futuro*, in *Eurojus*, 2024, 4; C. Favilli, *Gli ostacoli all'accesso al diritto di asilo e la nozione di Paese sicuro: prime prove di applicazione del Protocollo Italia-Albania*, in *Diario dir. pubbl.*, 3-11-2024, <https://www.diariodidirittopubblico.it/gli-ostacoli-allaccesso-al-diritto-dasilo-e-la-nozione-di-paese-sicuro-prime-prove-di-applicazione-del-protocollo-italia-albania>; M. Ferri, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, in *RCE*, 2024, 3, 111; F. Munari, *Le torri (d'avorio?) di Kirchberg: riflessioni a margine della sentenza CV c. Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca*, in *Eurojus*, 2024, 4; S. Peers, *'Safe countries of origin' in asylum law: the CJEU first interprets the concept*, in *EU L. Analysis*, 2024; A.N. Reyhani, C. Scissa, *The Court of*

Per vero, una decina di giorni dopo la decisione della Corte di giustizia, prendeva avvio l'implementazione del Protocollo Italia-Albania⁴ e venivano fatti sbarcare a Shengjiin alcuni migranti soccorsi in acque internazionali dalle autorità italiane. Tuttavia, la messa in atto dell'accordo tra i due Stati era, di fatto, interrotta dalle pronunce di non convalida del trattenimento dei richiedenti asilo emesse dal Tribunale di Roma in ragione dei principi statuiti dai giudici di Lussemburgo⁵. In queste pronunce – ed altre riguardanti procedure (di frontiera e non) esperite sul territorio italiano – l'autorità giudiziaria, sulla base di quanto statuito dalla Corte di giustizia, rilevava come il decreto ministeriale contenente la lista di Paesi di origine sicura non soddisfacesse le condizioni sostanziali enunciate da alcune disposizioni della direttiva procedure. Conseguentemente, disapplicava, *in parte qua*, l'atto in questione per contrasto con il diritto dell'Unione. Il giudice, quindi, venendo a mancare il presupposto applicativo della procedura accelerata, non convalidava il trattenimento⁶ o si pronunciava per una sospensione automatica degli effetti del provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale⁷.

In considerazione di tali decisioni, il governo italiano, da un canto, impugnava in Cassazione i provvedimenti di non convalida del trattenimento emessi dal Tribunale di Roma, sostenendo, tra l'altro, che le ordinanze di

Justice's Stance on Safe Countries of Origin: What Implications at the EU and National, in *EU Law Live*, 11-11-2024, <https://eulawlive.com/op-ed-the-court-of-justices-stance-on-safe-countries-of-origin-what-implications-at-the-eu-and-national-levels>; M. Savino, *Se i giudici tornassero a occuparsi del caso concreto? L'impasse sui Paesi terzi sicuri e una possibile via di uscita*, in *ADiM Blog*, 30-11-2024, https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2024/12/Savino_Editoriale_DEF.pdf; M. Savino, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma*, in *ADiM Blog*, 4-11-2024, <https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2024/11/editoriale-Savino-non-convalida-Albania-DEF-4.11.24.pdf>.

⁴ L. 14/2024. In dottrina, *ex multis*, E. Testi, *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in *Quest. giust.*, 2023, <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/3700/testi-profilo-di-illegittimita-del-protocollo-italia-albania.pdf>; A. De Leo, *On the incompatibility of the Italy-Albania Protocol with the EU Asylum Law*, in *SIDIBlog*, 15-11-2023, <http://www.sidiblog.org/2023/11/15/on-the-incompatibility-of-the-italy-albania-protocol-with-eu-asylum-law>; L. Piccoli, *Offshoring Asylum the Italian Way*, in *Verfassungs Blog*, 14-11-2023, <https://verfassungsblog.de/offshoring-asylum-the-italian-way>; S. Carrera, G. Campesi, D. Colombi, *The 2023 Italy-Albania Protocol on extraterritorial migration management. A worst practice in migration and asylum policies*, in *CEPS*, 7-12-2023, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-2023-italy-albania-protocol-on-extraterritorial-migration-managemen>; A. Spagnolo, *Sull'illegittimità del protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SidiBlog*, 9-11-2023, <http://www.sidiblog.org/2023/11/09/sullillegittimita-del-protocollo-italia-albania-in-materia-migratoria/>; E. Celoria, A. De Leo, *Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in *Dir., imm. e citt.*, 2024, 1, 1 ss.; M.M. Bartimoro, *Il protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: un'indagine sul diritto applicabile nelle aree concesse dall'Albania e sullo status dei migranti ivi trasferiti*, in *FSJ*, 2024, 3, 100; A. De Leo, *The "innovative" Italy-Albania Deal under Scrutiny*, in *Verfassungs Blog*, 29-10-2024, <https://verfassungsblog.de/managing-migration-the-italian-way>.

⁵ Trib. Roma, sent. n. 42256/2024 e n. 42251/2024 del 18-10-2024.

⁶ Trib. Palermo, sent. n. 11974/2024 del 10-10-2024.

⁷ Trib. Catania, R.G. anonimizzato del 17-10-2024.

non convalida presentavano vizi «per aver disapplicato il decreto MAECI [...] sulla base di una valutazione delle norme unionali che [...] travisa[va] la sentenza del 4 ottobre 2024 della Corte di giustizia UE»⁸; dall'altro, il 23 ottobre, l'esecutivo approvava il d.lgs. 158, convertito in legge il 9 dicembre 2024⁹, con il quale veniva parzialmente modificata la disciplina in materia e rivista la lista di Paesi di origine sicura.

Considerato che è il diritto dell'Unione europea a far da cornice ai diversi sviluppi di cui si è fatto cenno e agli ulteriori che verranno illustrati nel contributo, anzitutto, nelle pagine che seguono, si propone un esame delle disposizioni della direttiva procedure¹⁰ che riguardano il concetto di Paese di origine sicuro. L'articolato della direttiva in tema sarà comparato con quello del regolamento procedure (par. 2.1)¹¹ che, pur essendo già entrato in vigore, troverà applicazione a partire dal 12 giugno 2026. Verrà, poi, proposta una sintesi della disciplina italiana, attualmente in vigore, in materia di Paesi di origine sicura (par. 2.2).

Una volta ricostruito il quadro legislativo di riferimento, lo scritto intende presentare le attuali (par. 3) e future questioni (par. 4) che si pongono rispetto all'attuazione della normativa concernente i Paesi di origine sicura. Mentre le seconde rileveranno a partire dalla data in cui troverà applicazione il regolamento procedure, le prime hanno a che vedere con le ricadute che ha avuto la sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024 nell'ordinamento italiano. Dopo un breve sunto della pronuncia (par. 3.1), verranno anzitutto trattate le successive decisioni con le quali alcuni Tribunali italiani, richiamando i principi enunciati dai giudici di Lussemburgo, disapplicavano il decreto ministeriale di designazione dei Paesi sicuri, al tempo in vigore¹². L'esame di queste decisioni, emesse sia in sede di convalida del trattenimento che nell'ambito del giudizio cautelare sulla protezione, è volto a metter in luce due questioni principali: una riguardante la possibilità di “trasporre” il principio affermato dai giudici di Lussemburgo, in risposta al terzo quesito nella causa c-406/22, anche con riguardo ai procedimenti di convalida del trattenimento (par. 3.1.1), l'altra

⁸ Corte di Cassazione, cont. 34720/24, ricorso.

⁹ D.lgs. 158/2024. Il d.lgs. è stato abrogato dall'art. 1, comma 2, dalla l.187/2024 di conversione in legge, con modificazioni, del d.lgs. 145/2024. D'altra parte, la citata legge di conversione, sostituendo il comma 1 dell'art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008 e inserendo, nello stesso articolo, il comma 4-*bis*, ha introdotto disposizioni di tenore identico a quelle recate dall'abrogato d.lgs. 158/2024. La legge di conversione, per giunta, con la medesima disposizione, ha mantenuto validi gli atti e i provvedimenti adottati e fatto salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo d.lgs. 158/2024. Come messo in luce da C. Cudia, *Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale: quando il fine non giustifica il mezzo (e il mezzo è inidoneo a perseguire il fine)*, in *Federalismi.it*, 2024, 27, 48, 68, nota a piè di pagina n. 58 «Si è fatto così ricorso al meccanismo dei decreti legge “a perdere”, detti anche decreti “Minotauro” [...] o “Matrioska” [...]: si inglobano più decreti legge in un unico testo normativo, trasformando uno nell'emendamento presentato in sede di conversione di un altro decreto».

¹⁰ Dir. UE n. 32/2013.

¹¹ Reg. UE n. 1348/2024.

¹² Trib. Roma, sent. n. 42251/2024 e n. 42256/2024 del 18-10-2024; Trib. Palermo, sent. n. 11974/2024 del 10-10-2024; Trib. Catania, R.G. anonimizzato del 17-10-2024.

relativa alle ragioni della non applicazione dell'atto di designazione (par. 3.1.2).

Successivamente, si indagheranno le diverse questioni sottoposte alla Corte di giustizia con le ordinanze di rinvio pregiudiziale emesse nelle settimane successive l'approvazione del d.lgs. 158/2024¹³ (par. 3.2). È stato, invero, a seguito delle modifiche alla disciplina nazionale da quest'ultimo introdotte che diversi tribunali ordinari (e, poi, la Corte di appello di Roma) hanno presentato svariati rinvii pregiudiziali ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

Per concludere, si farà cenno ad alcune delle ripercussioni che la nuova disciplina, introdotta dal regolamento procedure, e applicabile a far data dal 12 giugno 2026, avrà in tema di sindacato giurisdizionale sulla qualificazione di un Paese come sicuro. La principale questione che verrà trattata concerne l'incidenza che la *soft law* dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) avrà in materia di indicazione dei Paesi di origine sicura (par. 4).

2. Presupposti e conseguenze della designazione di un Paese

Terzo come di origine sicuro

2.1 Un confronto tra la direttiva n. 32/2013 e il nuovo regolamento procedure n. 1348/2024

Il concetto di Paese di origine sicuro è stato oggetto di dibattito da quando è diventato parte dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo¹⁴. Sebbene la Convenzione di Ginevra del 1951 prevedesse l'obbligo per gli Stati contraenti di applicare le disposizioni senza discriminazioni quanto al Paese d'origine¹⁵, sia la precedente che l'attuale direttiva procedure, così come il

¹³ Trib. Bologna, ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 14572-1/2024 del 25-10-2024, in banca dati Corte giust.: c-750/24, *Ortera*; Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale n. 44346/2024 e n. 45091/2024 del 2-11-2024, in banca dati Corte giust.: c-758/24, *Alace*, c-759/24, *Canpelli*; Trib. Palermo, ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 7788/2024 e n. 7789/2024 del 5-11-2024, in banca dati Corte giust.: c-763/24, *Mibone* e c-764/24, *Capurteli*; Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale, c-780/24 PPU, *Leusi*; c-781/24 PPU, *Vensaro*; c-782/24 PPU, *Ceperti*; c-783/24 PPU, *Vertelsa*; c-784/24 PPU, *Pasecco*; c-785/24 PPU, *Vitranti*; c-786/24 PPU, *Trestemi*.

¹⁴ Il concetto di Paese sicuro è stato ideato nella normativa danese e si è poi diffuso fino a diventare diritto dell'Unione. Il primo riferimento formale al concetto di Paese di origine sicuro è contenuto nella risoluzione del Consiglio del 30-11-1992 sulle domande di asilo manifestamente infondate e nelle conclusioni del Consiglio, sempre del 30-11-1992, in cui il Consiglio ha stabilito che le persone provenienti da Paesi classificati come Paesi di origine sicura avrebbero potuto beneficiare di procedure accelerate. In seguito, il concetto si è gradualmente sviluppato come parte del Sistema europeo comune di asilo, si veda: A. Radjenovic, '*Safe country of origin*' concept in EU asylum law, in *European Parliament Research Service*, 07-5-2025, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762315/EPRS_BRI\(2024\)762315_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762315/EPRS_BRI(2024)762315_EN.pdf).

¹⁵ Convenzione di Ginevra del 1951, art. 3. Si tenga a mente, tuttavia, quanto riportato in: UNHCR, *Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status*, EC/SCP/68, 26-7-1991, <https://www.unhcr.org/publications/background-note-safe-country-concept-and-refugee-status> e da F. Gatta, *Intrigo internazionale: il complesso intreccio giurisprudenziale sulla nozione di "Paese sicuro" tra Roma, Lussemburgo e Strasburgo*, in

regolamento procedure recentemente approvato¹⁶, hanno permesso agli Stati membri di riservare un trattamento procedurale meno favorevole a determinati richiedenti protezione internazionale sulla base della loro provenienza¹⁷.

Ai sensi della direttiva procedure, la designazione di Paesi terzi come Paesi di origine sicura ha, invero, conseguenze significative in capo ai richiedenti asilo cittadini di tali Paesi¹⁸, comportando «un regime particolare di esame [della domanda di protezione internazionale] basato su una [...] presunzione relativa di protezione sufficiente nel Paese di origine, la quale può essere confutata dal richiedente indicando motivi imperativi attinenti alla sua situazione particolare»¹⁹.

Ancor più, gli Stati membri, in questi casi, possono sottoporre l'esame della domanda di protezione internazionale a procedura accelerata²⁰ e ritenere la domanda manifestamente infondata²¹. Inoltre, il richiedente protezione internazionale – a meno che il diritto nazionale non preveda diversamente – non ha diritto a rimanere nel territorio dello Stato fino all'esito del ricorso avverso la decisione di prima istanza ma è, di volta in volta, il giudice competente a decidere del ricorso ad autorizzare o meno la sua permanenza²².

Per altro, se il richiedente asilo proviene da un Paese di origine sicuro, gli Stati membri possono prevedere che la procedura d'esame sia svolta alla frontiera o in zone di transito²³. In tale ipotesi, nell'attesa che sia deciso il merito della domanda, la persona potrà essere trattenuta, fatto salvo il caso in cui non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive²⁴.

SidiBlog, 19-1-2025, <http://www.sidiblog.org/2025/01/19/intrigo-internazionale-il-complesso-intreccio-giurisprudenziale-sulla-nozione-di-paese-sicuro-tra-roma-lussemburgo-e-strasburgo>, secondo cui: «Il concetto di POS trova fondamento nel diritto internazionale dei rifugiati, discendendo dalle nozioni di rifugiato e *refoulement*, di cui agli artt. 1 e 33 della Convenzione di Ginevra del 1951. [...] I paesi maggiormente afflitti dal peso della gestione delle popolazioni di rifugiati potevano trasferirne una porzione presso un paese “sicuro”, che li avrebbe accolti e protetti, così alleviando, almeno in parte, la pressione sul paese di asilo (Freier *et al.*, *The Evolution of Safe Third Country Law and Practice*, in Costello *et al.* (Eds), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, 2021, 518 ss). La “protezione altrove”, attuabile tramite la nozione di paese sicuro, era dunque intesa in una chiave solidaristica di *burden-sharing*».

¹⁶ Reg. UE n. 1348/2024.

¹⁷ ECRE, *Safe countries of origin: a safe concept?*, in *AIDA* (Legal Briefing n. 3), 2015, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/06/AIDA-Third-Legal-Briefing-Safe-Country-of-Origin.pdf>.

¹⁸ E, per precisione, anche in capo a persone apolidi che, in precedenza, soggiornavano abitualmente in un Paese designato come di origine sicuro. Si veda art. 36, par. 1, dir. UE n. 32/2013 e, a partire dal 12-6-2026, art. 61, par. 5, lett. a), reg. UE n. 1348/2024.

¹⁹ Corte giust., c-404/17, *A c. Migrationsverket*, sent. 25-7-2018, p.to 25. Si rimanda all'art. 36, par. 1, della dir. UE n. 32/2013.

²⁰ Art. 31, par. 8, lett. b), dir. UE n. 32/2013.

²¹ Ivi, art. 32, par. 2.

²² Ivi, art. 46, par. 6, lett. a).

²³ Ivi, art. 31, par. 8, lett. b) e art. 43.

²⁴ Ivi, combinato disposto art. 31, par. 8, lett. b), art. 43 e art. 8, par. 3, lett. c) dir. UE n. 33/2013.

Il regolamento procedure, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 22 maggio 2024, la cui applicazione decorrerà a partire dal 12 giugno 2026, interviene peggiorando ulteriormente le conseguenze derivanti dalla provenienza da Paese di origine sicuro.

Per vero, sebbene il caso di provenienza da Paese di origine sicuro non rientri tra quelle ipotesi in cui gli Stati membri saranno tenuti ad esaminare con procedura di frontiera le domande di protezione internazionale, tuttavia, di fatto, il combinato disposto degli art. 45, par. 1 e art. 42, par. 1, lett. j), sortisce tale risultato. Segnatamente, alla maggior parte dei richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicura – rappresentando, per lo più, tali Paesi quelli per cui la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è pari o inferiore al 20 %, secondo i dati Eurostat²⁵ – si applicherà la procedura di asilo alla frontiera anche se lo Stato membro dovesse decidere di non esaminare con tale procedura le domande di protezione internazionale presentate da cittadini provenienti da Paesi di origine sicura.

Durante il decorso della procedura di asilo alla frontiera, il richiedente asilo non sarà autorizzato ad entrare nel territorio dello Stato membro, pur essendo ivi fisicamente presente. Questa “finzione di non ingresso” comporterà, sostanzialmente, una generalizzata privazione della libertà di circolazione e personale di coloro che saranno sottoposti ai preliminari accertamenti e alla procedura di asilo e rimpatrio in frontiera²⁶.

Per giunta, al richiedente asilo proveniente da Paese di origine sicuro – anche se minore straniero non accompagnato²⁷ – si applicherà la procedura accelerata; gli Stati membri, quindi, diversamente da quanto previsto dalla direttiva procedure, non avranno più facoltà di decidere se applicare o meno tale procedura²⁸.

L'autorità accertante, poi, potrà essere autorizzata, a norma del diritto nazionale, a dichiarare la domanda manifestamente infondata²⁹. In tal caso, verrà emanata, nell'ambito della decisione di rigetto della domanda di

²⁵ Ad esempio, incrociando dati forniti dall'EUAA relativi all'anno 2023 (https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-06/2024_Asylum_Report_EN.pdf) con la lista Paesi di origine attualmente in vigore i tassi di riconoscimento della protezione internazionale in prima istanza risultano essere i seguenti: Albania 7%; Algeria 9%; Bangladesh 5%; Egitto 7%; Georgia 4%; Serbia 1%; Perù 5%; Marocco 5%; Macedonia del Nord 0%; Costa d'Avorio 29%. L'EUAA non fornisce statistiche per: Bosnia-Erzegovina; Capo Verde; Gambia; Ghana; Kosovo; Montenegro; Senegal; Sri Lanka e Tunisia.

²⁶ Considerando 11, art. 2 (p.to 12), art. 6 e art. 8, par. 7, reg. UE n. 1356/2024. Considerando 58, 66, 69 e art. 54, par 1, reg. UE n. 1348/2024 e art. 10, par. 4, lett. d), dir. UE n. 1346/2024. In dottrina: G. Cornelisse, *Border Control and the Right to Liberty in the Pact*, in D. Thym (cur.), *Reforming the Common European Asylum System*, Baden-Baden, 2022, 61; L. Jakuleviciene, *Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact*, in D. Thym (Ed), *Reforming the Common European Asylum System*, Baden-Baden, 2022, 92; D. Vitiello, *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge*, in *ADiM Blog*, 2023, <https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2024/01/Vitiello-Editoriale-DEF.pdf>.

²⁷ ECRE, *Reforming EU asylum law: the final stage*, Policy Paper 10, 2023, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/08/Policy-Parper-Reforming-EU-Asylum-Law-the-Final-Stage-August-2023.pdf>.

²⁸ Art. 42, par. 1, lett. e) reg. UE n. 1348/2024.

²⁹ Ivi, art. 39, par. 4.

protezione internazionale o come atto distinto, una decisione di rimpatrio, conformemente alla dir. CE n. 115/2008³⁰.

Inoltre, a detrimento del diritto ad un ricorso effettivo, se sarà adottata una decisione di rigetto della domanda per infondatezza o manifesta infondatezza, i termini per l'impugnazione saranno ridotti da un minimo di cinque a un massimo di dieci giorni³¹.

Infine, così come previsto dalla direttiva procedure, il regolamento non riconosce effetto sospensivo automatico al ricorso presentato avverso tale provvedimenti di rigetto³². Al richiedente protezione internazionale è, tuttavia, concesso un termine di (almeno) cinque giorni dalla data in cui gli è stata notificata la decisione per chiedere l'autorizzazione a rimanere nel territorio nelle more dell'esito del ricorso³³.

Solo la corretta qualificazione di un Paese di origine sicuro secondo i criteri stabiliti dal diritto dell'Unione consente l'avverarsi delle conseguenze di cui si è appena dato conto.

Per quanto concerne, quindi, i presupposti, previsti dal sistema normativo dell'Unione, che danno luogo all'attuazione di questa disciplina si rimanda, anzitutto, alle condizioni per la designazione dei Paesi terzi quali Paesi di origine sicuri.

A tal proposito, sia la direttiva che il nuovo regolamento procedure definiscono uno Stato Terzo come sicuro se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non vi sono persecuzioni, né alcun rischio reale di danno grave³⁴ – secondo le definizioni che, rispettivamente, vengono date dalla direttiva (in futuro regolamento) cd. qualifiche³⁵.

Pare, tuttavia, rilevante notare una differenza che, benché lieve, è portato di un rilevante cambiamento introdotto con il regolamento procedure: mentre, la direttiva procedure, per definire un Paese come sicuro richiede che non vi siano «generalmente e costantemente» persecuzioni né alcun rischio di danno grave³⁶, i due avverbi mancano nel testo del nuovo atto. Tale mancanza è strettamente connessa al fatto che, mentre la direttiva procedure non consente esplicitamente³⁷ la possibilità di designare un Paese come sicuro limitatamente a porzioni di territorio o con riferimento a gruppi particolari di persone³⁸, il regolamento permette tale designazione «con

³⁰ Ivi, art. 37.

³¹ Ivi, art. 67, par. 7, lett. a).

³² Ivi, art. 68, par. 3 e par. 4.

³³ Ivi, art. 68, par. 5.

³⁴ Art. 61, par. 1 reg. UE n. 1348/2024 e allegato I dir. UE n. 32/2013.

³⁵ Precisamente, per la definizione di “persecuzione” si rimanda all'art. 9 reg. UE n. 1347/2024 e all'art. 9 dir. UE n. 95/2011. Per la definizione di danno grave si richiamo, invece, l'art. 15 reg. UE n. 1347/2024 e art. 15 dir. UE n. 95/2011.

³⁶ Allegato I dir. UE n. 32/2013.

³⁷ A seguito della sentenza della Corte giust., c-406/22, *CV c. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, sent. 4-10-2024, si può per altro affermare che la direttiva non consente nemmeno implicitamente la possibilità di designare un Paese come sicuro limitatamente a porzioni di territorio.

³⁸ Sul tema delle eccezioni territoriali si è espressa la Corte di giustizia (si rimanda alla nota precedente) confermando, al p.to 83, che «l'articolo 37 della direttiva n. 32/2013

eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili»³⁹.

Per effettuare la valutazione di sicurezza di un determinato Stato terzo, sia la direttiva che il regolamento procedure offrono alcuni parametri utili alle autorità competenti alla designazione; quest'ultime, invero, devono tener conto, tra l'altro, della misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni e il danno grave mediante: *i)* le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del Paese e il modo in cui sono applicate, *ii)* il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella CEDU⁴⁰, o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, o nella convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, *iii)* il rispetto del principio di *non-refoulement* conformemente alla convenzione di Ginevra e *iv)* un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà⁴¹.

Infine, l'esame volto a stabilire se un Paese terzo sia sicuro a norma della direttiva – e, in futuro, del regolamento – si basa su una serie di fonti di informazione fornite, ad esempio, da altri Stati membri, dall'UNHCR, dall'Agenzia dell'UE per l'asilo (EUAA) e altre organizzazioni internazionali competenti⁴². A tal riguardo, poi, l'art. 61, par. 3, del regolamento procedure richiede che tale valutazione tenga conto «se disponibile, dell'analisi comune delle informazioni sui Paesi di origine di cui all'articolo 11 del regolamento UE n. 2303/2021», ovverosia del regolamento istitutivo dell'EUAA.

Benché la direttiva n. 32/2013 preveda condizioni comuni per la designazione nazionale di Paesi di origine sicura, nella prassi si nota una qual certa eterogeneità tra le liste ad oggi adottate dai diversi Stati membri⁴³. Al fine di superare tali divergenze tra gli elenchi nazionali dei Paesi sicuri e «scoraggiare i movimenti secondari dei richiedenti protezione

deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un paese terzo possa essere designato come paese di origine sicuro allorché talune parti del suo territorio non soddisfano le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I di detta direttiva». Per quanto riguarda, invece, le eccezioni per categorie di persone sono attualmente pendenti in Corte di giustizia diversi rinvii pregiudiziali. Si vedano: Trib. Firenze, ordinanze di rinvio pregiudiziale n. 2458/2024 e n. 3303/2024 del 15-5-2024, in banca dati Corte giust.: cause riunite c-388/24, *Oguta* e C-389/24, *Daloo*; primo quesito pregiudiziale, Trib. Bologna, ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 14572-1/2024 del 25-10-2024, in banca dati Corte giust.: c-750/24, *Ortera*; quarto quesito pregiudiziale, Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale n. 44346/2024 e n. 45091/2024 del 2-11-2024, in banca dati Corte giust.: c-758/24, *Alace* e c-759/24, *Canpelli*; Trib. Palermo, ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 7788/2024 e n. 7789/2024 del 5-11-2024, in banca dati Corte giust.: c-763/24, *Mibone* e c-764/24, *Capurteli*; quarto quesito pregiudiziale, Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale dell'11-11-2024, in banca dati Corte giust.: c-780/24 PPU, *Leusi*; c-781/24 PPU, *Vensaro*; c-782/24 PPU, *Ceperti*; c-783/24 PPU, *Vertelsa*; c-784/24 PPU, *Pasecco*; c-785/24 PPU, *Vitrandi*; c-786/24 PPU, *Trestemi*.

³⁹ Art. 61, par. 2, reg. UE n. 1348/2024.

⁴⁰ Primo quesito pregiudiziale Corte giust., c-406/22, *CV c. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, sent. 4-10-2024.

⁴¹ Art. 61, par. 4 reg. UE n. 1348/2024 e allegato I, dir. UE n. 32/2013.

⁴² Art. 61, par. 3 reg. UE n. 1348/2024 e art. 37, par. 3, dir. UE n. 32/2013.

⁴³ EUAA, *Applying the concept of safe countries in asylum procedures*, 2022, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-12/2022_safe_country_concept_asylum_procedure_EN.pdf.

internazionale»⁴⁴, la novità più importante introdotta in tema dal regolamento procedure concerne il fatto che la designazione possa avvenire anche a livello d’Unione. Ben potrà darsi, quindi, il caso di compresenza di una lista proposta dalla Commissione ed elenchi adottati a livello nazionale in cui saranno indicati Paesi di origine sicuri diversi da quelli designati a livello di Unione.

La possibilità di designazione di Paesi di origine sicuri a livello di Unione veniva introdotta, per la prima volta, dall’art. 29 della direttiva procedure n. 85/2005⁴⁵, disposizione che, tuttavia, era stata poi annullata dalla Corte di giustizia per ragioni procedurali⁴⁶.

Solo nel 2015 – a seguito della volontà, espressa dalla Commissione⁴⁷ e dal Consiglio europeo⁴⁸, di affrontare gli abusi del sistema d’asilo rafforzando le disposizioni sui Paesi di origine sicura con l’istituzione, tra le altre, di un elenco comune a livello di UE – la Commissione presentava una proposta di regolamento volta ad istituire un elenco comune di Paesi di origine sicuri⁴⁹.

In dettaglio, coerentemente con la politica di allargamento dell’Unione, venivano indicati quali Paesi da inserire in tale lista quelli che il Consiglio europeo, al tempo, aveva designato come Stati candidati (ovverosia l’Albania, l’ex Repubblica jugoslava di Macedonia, il Montenegro, la Serbia e la Turchia)⁵⁰. La Commissione, inoltre, precisava di voler presentare una relazione, decorsi tre anni dall’eventuale entrata in vigore del regolamento, in merito alla possibilità di adottare ulteriori misure di armonizzazione che avrebbero potuto comportare l’eliminazione di elenchi nazionali di Paesi di origine sicuri⁵¹.

Dopo poco meno di un anno, la proposta del 2015 veniva incorporata nella proposta di regolamento procedure presentata dalla Commissione il 13 luglio 2016⁵²; ivi veniva riproposto lo stesso elenco di Paesi di cui appena *supra*, motivato dalle stesse considerazioni, con lievi modifiche al testo per tenere conto delle discussioni in corso tra i colegislatori. Ancor più, per evolvere verso una totale armonizzazione delle designazioni di Paesi di origine sicura, diversamente da quanto poi previsto nel testo approvato dai

⁴⁴ Considerando 81, reg. UE n. 1348/2024.

⁴⁵ Considerando 18 e 19, art. 29 e allegato II dir. UE n. 85/2005.

⁴⁶ Corte giust., c-133/06, *Parlamento europeo contro Consiglio dell’Unione europea*, sent. 6-5-2008.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione, Agenda europea sulla Migrazione, COM (2015) 240 final del 13-5-2015.

⁴⁸ Consiglio europeo, Riunione del Consiglio europeo – Conclusioni, EUCO 22/15 CO UR 8 CONCL 3, 26-6-2015, https://www.consilium.europa.eu/media/21705/euco-conclusions_26062015_it.pdf.

⁴⁹ Proposta di regolamento, COM (2015) 452 final del 9-9-2015, in particolare Relazione, p.to 1. Contesto della proposta, p.to 1.1. Ragioni e obiettivi della proposta.

⁵⁰ Allegato I, Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune di Paesi di origine sicuri ai fini della dir. UE n. 32/2013 cit.

⁵¹ Ivi, Relazione, p.to 5 altri elementi, 5.1. Disposizioni di monitoraggio, sulla valutazione e sulla rendicontazione.

⁵² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell’Unione e abroga la dir. UE n. 32/2013 cit., Relazione, p.to 5 (illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta).

colegislatori – ovverosia nel regolamento procedure n. 1348/2024 – la proposta del 2016 includeva una clausola di caducità in base alla quale gli Stati membri avrebbero potuto mantenere le loro designazioni nazionali soltanto per un periodo massimo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento⁵³.

Ad ogni modo, rispetto alla proposta formulata nel 2016, l'attuale regolamento procedure – la cui applicazione, lo si ricorda, decorre dal 12 giugno 2026⁵⁴ – presenta modifiche di rilievo: anzitutto, non vengono indicati i Paesi da considerarsi sicuri a livello di Unione. Tale elenco, perciò, si presume potrà essere adottato, attraverso procedura legislativa ordinaria, solo a seguito di una proposta di regolamento della Commissione o di una proposta di emendamento dello stesso regolamento procedure⁵⁵. Una volta in vigore tale lista, la Commissione, assistita dall'EUAA e sulla base di informazioni di cui all'art. 61, par. 3, del regolamento procedure, dovrà riesaminare (non più, per forza, a intervalli regolari⁵⁶) la situazione nei Paesi terzi designati di origine sicuri.

Nell'ipotesi di significativo deterioramento della situazione in uno dei Paesi che verranno eventualmente designati come sicuri a livello di Unione, è conferito alla Commissione il potere di adottare un atto delegato ai sensi dell'art. 290 TFUE⁵⁷ per sospendere la designazione dello Stato terzo come sicuro per un periodo di sei mesi (con eventuale proroga di ulteriori sei mesi, rinnovabile solo una volta)⁵⁸. In tal caso, la Commissione sarà tenuta a riesaminare costantemente la situazione nel Paese terzo in questione⁵⁹ e a

⁵³ Ivi, art. 50, par. 1). Si precisa che la successiva Proposta modificata di regolamento COM n. 611/2020 final del 23-9-2020, non modificava in alcun modo le disposizioni della proposta del 2016 relative all'elenco comune di Paesi di origine sicura.

⁵⁴ Art. 79, par. 2, reg. UE n. 1348/2024.

⁵⁵ Si voglia notare che l'art. 63, par. 3 reg. UE n. 1348/2024, prevede che: «La Commissione, se ha adottato a norma del paragrafo 1 un atto delegato che ha sospeso la designazione di un paese terzo come paese terzo sicuro o paese di origine sicuro a livello dell'Unione, presenta con procedura legislativa ordinaria, entro tre mesi dalla data di adozione di detto atto delegato, una proposta di modifica del presente regolamento volta a revocare al paese terzo la designazione di paese terzo sicuro o paese di origine sicuro a livello dell'Unione»; il riferimento al «presente regolamento» anziché ad un futuro regolamento che conterrà la lista di Paesi di origine sicura è probabilmente conseguenza del fatto che, l'originale proposta della Commissione (COM/2016/0467 final del 13-7-2016) riportava, all'allegato I, l'elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri. Si rinvia anche a quanto previsto dall'art. 64, par. 3 reg. UE n. 1348/2024.

⁵⁶ Mentre l'art. 48, par. 2 della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la dir. UE n. 32/2013, cit., recitava: «La Commissione riesamina periodicamente la situazione nei paesi terzi annoverati nell'elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri, assistita dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e basandosi sulle altre fonti d'informazione di cui all'articolo 45, paragrafo 2», l'attuale art. 62, par. 2 del reg. UE n. 1348/2024, cit. dispone che: «La Commissione riesamina la situazione nei paesi terzi designati paesi di origine sicuri, assistita dall'Agenzia per l'asilo e sulla base delle altre fonti d'informazione di cui all'articolo 61, paragrafo 3».

⁵⁷ Art. 63 reg. UE n. 1348/2024. Si rimanda, inoltre, all'art. 74 per una descrizione delle condizioni a cui è subordinato il potere di adottare atti delegati da parte della Commissione.

⁵⁸ Ivi, art. 63, par. 1 e par. 4.

⁵⁹ Ivi, art. 63, par. 2.

presentare, entro tre mesi dalla data di adozione dell'atto delegato, con procedura legislativa ordinaria, una proposta di modifica del regolamento che indicherà i Paesi di origine sicura volta a revocare al Paese in questione la qualificazione di Paese sicuro. Per vero, se la Commissione non presenterà tale proposta, l'atto delegato cesserà di produrre i suoi effetti; se, al contrario, la Commissione avanzerà detta proposta entro il termine indicato, questa potrà prorogare la validità dell'atto delegato – come già accennato *supra* – per un periodo di sei mesi, rinnovabile una sola volta.

Da ultimo, si precisa che, qualora venga decretata la sospensione della designazione di un Paese come sicuro, tale Paese non potrà essere inserito nei corrispettivi elenchi nazionali⁶⁰.

Se, invece, la designazione verrà revocata con procedura legislativa ordinaria, uno Stato membro potrà inserire nell'elenco nazionale tale Paese soltanto se la Commissione non si opporrà alla designazione entro un termine di tre mesi dalla notifica di una apposita comunicazione da parte dello Stato che informerà la Commissione «di ritenere che, considerata l'evoluzione della situazione, il Paese soddisfi nuovamente le condizioni per essere considerato sicuro»⁶¹.

2.2 L'attuale disciplina italiana in materia di Paesi di origine sicura

La disciplina nazionale, attualmente in vigore, in materia di Paesi di origine sicura rileva nel contesto delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale ed è, infatti, contenuta nel cd. decreto procedure, ovverosia il d. lgs 25/2008, attuativo della direttiva procedure n. 32/2013.

Segnatamente, il concetto di Paese di origine sicuro ricalca quello previsto dall'art. 36 della direttiva procedure, ed invero un Paese designato di origine sicuro può essere considerato tale per il richiedente «solo se questi ha la cittadinanza di quel Paese o è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel Paese e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova»⁶².

Anche i presupposti affinché un Paese venga qualificato di origine sicuro ai sensi della normativa italiana sono i medesimi previsti attualmente dalla direttiva 32/2013⁶³. Tuttavia, mentre quest'ultima è assolutamente silente sul punto, il decreto procedure precisa che la designazione di un Paese di origine sicuro possa essere fatta con l'eccezione di categorie di persone⁶⁴.

Inoltre, la valutazione volta ad accertare che un Paese possa esser qualificato come di origine sicuro si deve basare su una serie di informazioni, comprese quelle previste dalla normativa di diritto dell'Unione (ovverosia

⁶⁰ Ivi, art. 62, par. 2.

⁶¹ Ivi, art. 64, par. 3.

⁶² Art. 2 *bis*, comma 5, d.lgs. 25/2008.

⁶³ Art. 2 *bis*, comma 2, comma 3, d.lgs. 25/2008.

⁶⁴ Art. 2 *bis*, comma 2, ultimo periodo, d.lgs. 25/2008. Come verrà approfondito più avanti (par. 3.2.1), la possibilità che uno Stato membro designi un Paese di origine sicuro con esclusione di categorie di persone è attualmente questione oggetto di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

fornite da altri Stati membri, dall'EUAA, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti)⁶⁵.

Una volta conclusa l'istruttoria, sarà possibile procedere alla designazione di determinati Stati terzi quali Paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale. Ad oggi, l'elenco contenente tali Paesi è incluso direttamente all'art. 2 *bis*, comma 1, del d.lgs. 25/2008 e deve essere aggiornato periodicamente con atto avente forza di legge⁶⁶. Questa disposizione è stata recentemente modificata dal d.lgs. 158/2024; precedentemente, infatti, la lista di Paesi di origine sicura era contenuta in un decreto interministeriale⁶⁷ a cui rimandava lo stesso art. 2 *bis*, comma 1⁶⁸.

Nell'ambiente normativo precedente, quindi, la disciplina generale, le modalità e i criteri di designazione dei Paesi di origine sicura erano affidati ad una fonte di rango primario (*i.e.* il d.lgs. 25/2008), mentre la lista di tali Paesi era contenuta in una fonte gerarchicamente inferiore, ovverosia il decreto ministeriale. Oggi, invece, l'elenco dei Paesi di origine sicura e le condizioni sostanziali che tale elenco dovrebbe rispettare sono, entrambe, contenute nello stesso atto avente forza di legge, con il risultato che la designazione del Paese potrebbe avvenire anche derogando tacitamente alla disciplina generale e, quindi, senza rispettare i criteri da quest'ultima stabiliti⁶⁹.

Diverse sono, poi, le conseguenze che derivano dalla provenienza da Paese sicuro⁷⁰. Precisamente, dalla presunzione relativa di sicurezza del Paese consegue un'agevolazione probatoria in favore dell'autorità amministrativa competente all'esame della domanda, esentata dal provare, caso per caso, che il Paese offre al richiedente un'effettiva e sufficiente protezione dal rischio di persecuzione o di altri gravi danni⁷¹. Per giunta, la procedura diviene da ordinaria ad accelerata⁷², la domanda può essere

⁶⁵ Art. 2 *bis*, comma 4, d.lgs. 25/2008.

⁶⁶ Art. 2 *bis*, comma 4 *bis*, d.lgs. 25/2008.

⁶⁷ Da ultimo: d.m. 60/2024, aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall'articolo 2-*bis* del d.lgs. 25/2008.

⁶⁸ Art. 2 *bis*, comma 1, d.lgs. 25/2008 nella versione precedente le modifiche introdotte dal d.lgs. 158/2024: «Con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, è adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri sulla base dei criteri di cui al comma 2. L'elenco dei Paesi di origine sicuri è aggiornato periodicamente ed è notificato alla Commissione europea».

⁶⁹ Sul punto sono pendenti alcuni rinvii pregiudiziale alla Corte di giustizia, si veda *infra* par. 3.2.3.

⁷⁰ M. Flamini, *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da cd. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.lgs. 20/2023*, in *Quest. giust.*, 2023.

⁷¹ Si precisa che l'art. 9, comma 2 *bis*, del d.lgs. 25/2008, nella parte in cui prevede un onere motivazionale attenuato, si riferisce solo all'operato dell'amministrazione e non riguarda, quindi, l'attività del giudice «che deve comunque attenersi al generale obbligo di verifica e motivazione in ordine ai profili di sicurezza del paese, con riferimento alla situazione personale del singolo, ed altresì quanto alla generale situazione riguardante il paese», Requisitoria dell'Avvocata Generale sul rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 363 *bis* c.p.c., del Tribunale di Roma sollevato con ordinanza del 2-7-2024, n. 22259/2024.

⁷² Art. 28 *bis*, comma 2, lett. c) d.lgs. 25/2008.

rigettata perché manifestamente infondata⁷³ e i termini per proporre ricorso si riducono della metà⁷⁴.

Ancora, la proposizione del ricorso non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato⁷⁵; al ricorrente, tuttavia, viene riconosciuta la possibilità di avanzare istanza di sospensione della decisione adottata dalla Commissione Territoriale⁷⁶. La sospensione potrà essere accordata, con decreto motivato, se ricorrono gravi e circostanziate ragioni⁷⁷ e, avverso tale decreto, è ammesso reclamo alla Corte d'appello che, sentite le parti, decide, entro dieci giorni, con decreto immediatamente esecutivo⁷⁸.

La disciplina nazionale, infine, prevede tra le varie ipotesi di trattenimento quella del richiedente protezione internazionale proveniente da Paese di origine sicuro, la cui domanda sia stata presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito e incanalata nella procedura accelerata. La provenienza del richiedente asilo da Stato terzo designato come Paese di origine sicuro costituisce, quindi, presupposto per il trattenimento durante lo svolgimento della procedura accelerata in frontiera⁷⁹.

3. Una ricostruzione delle attuali questioni riguardanti il concetto di Paese di origine sicuro

La dicotomia tra l'accertamento della sicurezza all'esterno dell'Unione e la corrispondente compressione dei diritti delle persone richiedenti asilo rischia di dar adito ad una strumentalizzazione del concetto stesso di sicurezza: in alcuni Stati membri, per vero, si osserva una sovrapposizione tra i principali Paesi d'origine dei richiedenti asilo e quelli considerati come sicuri dalle liste nazionali⁸⁰.

A tal proposito, nella sua proposta di regolamento che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi sicuri, risalente al 2015, la Commissione riportava come le liste nazionali presentavano (*rectius* presentano) alcune divergenze che potevano derivare da differenze nella natura dei flussi di cittadini di Paesi terzi verso gli Stati membri; la stessa istituzione, inoltre, specificava che, successivamente alla (eventuale) adozione del regolamento da parte dei legislatori, avrebbe potuto proporre l'inserimento di altri

⁷³ Art. 32, co. 1, lett. b-*bis*) d.lgs. 25/2008.

⁷⁴ Precisamente, il termine previsto per la proposizione del ricorso, a pena di inammissibilità, è di quindici giorni a decorrere dalla notificazione del provvedimento della Commissione territoriale, ai sensi dell'art. 35 *bis*, par. 2, d.lgs. 25/2008.

⁷⁵ Art. 35 *bis*, comma 3, d.lgs. 25/2008.

⁷⁶ Ivi, art. 35 *bis*, comma 4.

⁷⁷ Ivi, art. 35 *bis*, comma 4.

⁷⁸ Ivi, art. 35 *bis*, comma 4 *bis*.

⁷⁹ Si rimanda al combinato disposto degli artt. 6 *bis* del d.lgs. 142/2015 e 28 *bis*, comma 2, lett. b-*bis*), del d.lgs. 25/2008.

⁸⁰ Dei primi ventisette Paesi di origine per numero di richiedenti asilo in Italia (dati aggiornati al 2022), dodici sono considerati sicuri dall'art. 2 *bis*, comma 1, d.lgs. 25/2008. Si rimanda ai dati forniti dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_anno_2022_1.pdf. Gli unici Paesi di origine designati come sicuri che non rappresentano i primi Paesi per numero di richiedenti asilo presenti in Italia sono: Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Sri Lanka.

Paesi terzi, dando priorità a quei Paesi di origine da cui provenivano «un numero significativo di richiedenti protezione internazionale nell’UE, quali il Bangladesh, il Pakistan e il Senegal»⁸¹.

Anche l’EUAA, nel suo report di dicembre 2022 *Applying the concept of Safe Countries in the asylum procedure*, rilevava come gli Stati membri tendano a designare uno Stato terzo quale Paese di origine sicuro quando ricevono un numero rilevante di richiedenti protezione internazionale da quel Paese. Di conseguenza, le differenze nelle liste nazionali riflettono, in una certa misura, «the differences in countries of origin of applicants in EU+ countries»⁸².

La strumentalizzazione di tale concetto può, tuttavia, esser arginata dall’autorità giurisdizionale la quale si trovi, ad esempio, a dover sindacare la designazione di un Paese come di origine sicuro, in quanto presupposto applicativo della procedura accelerata di riconoscimento della protezione internazionale.

Quanto a tale sindacato, recentemente, la Corte di giustizia dell’UE ha statuito che, quando un giudice è investito di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente proveniente da Paese di origine sicura, tale giudice deve rilevare, anche d’ufficio, una violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione⁸³.

Nell’ordinamento italiano, antecedentemente la sentenza della Corte di giustizia, questo potere-dovere del giudice di esprimersi sul contenuto dell’atto di designazione (e, quindi, disapplicarlo se *contra legem*) non era pacificamente riconosciuto. Si rilevava, per vero, un contrasto giurisprudenziale tra le Sezioni Specializzate dei Tribunali ordinari, per altro sfociato in un rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione⁸⁴.

Dopo la pronuncia dei giudici di Lussemburgo, invece, il fatto che il giudice sia tenuto a valutare se il Paese sia effettivamente sicuro alla luce della normativa dell’Unione ha dato vita a manifeste divergenze fra governo e magistratura. Tali contrasti afferiscono sia al delicato tema dei limiti all’attivismo delle Corti, *sub specie* di sindacato della scelta di designazione di Paesi sicuri da parte dei competenti organi di governo, sia all’interpretazione, più o meno estensiva, dei presupposti sulla cui base debba essere determinata la condizione di sicurezza.

⁸¹ Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune di Paesi di origine sicuri ai fini della dir. UE n. 32/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la dir UE n. 32/2013, cit. Si rimanda anche a: S. Peers, *Safe countries of origin: Assessing the new proposal*, in *EU L. Analysis*, 2016: «[...] The Commission has made this proposal because there has been a sharp increase in the number of asylum-seekers from the Western Balkans in the last couple of years, and there has been a high rate of refusals of applications from these countries».

⁸² EUAA, *Applying the concept of safe countries in asylum procedures*, 2022, 5.

⁸³ Corte giust., c-406/22, *CV c. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, sent. 4-10-2024.

⁸⁴ Trib. Roma, ordinanza di rinvio pregiudiziale in Cassazione n. 22259/2024 del 2-7-2024.

Lo scontro istituzionale e l’approvazione del d.l.158/2024⁸⁵ hanno, a loro volta, comportato una proliferazione di rinvii pregiudiziali da parte dei giudici italiani alla Corte di giustizia dell’UE. Come si avrà modo di vedere meglio *infra* (par. 3.2), le questioni pregiudiziali attualmente pendenti attengono a tre diverse macro-questioni, ovverosia *i*) l’esclusione della sicurezza di un Paese di origine sicuro per gruppi di persone, *ii*) gli strumenti a disposizione del giudice utili ad accertare la sussistenza, ai sensi del diritto dell’Unione, delle condizioni sostanziali per la designazione di tali Paesi e, qualora tali condizioni non siano rispettate, l’obbligo del giudice di non applicare disposizioni nazionali di rango primario che contengono l’elenco di Paesi di origine sicura *iii*) le caratteristiche dell’atto di designazione nazionale dei Paesi di origine sicura.

Tuttavia, prima di illustrare più approfonditamente il contesto e il contenuto dei rinvii pregiudiziali attualmente pendenti, al fine di poter svolgere un’analisi completa di questi, è necessario un breve *excursus* su alcune delle questioni su cui la Corte di giustizia si è recentemente espressa con la sentenza nella c-406/22. È stata, invero, tale pronuncia a dar vita al conflitto istituzionale cui si è fatto cenno, che rischia di compromettere l’uniforme interpretazione e applicazione del diritto dell’Unione.

3.1 La pronuncia della Corte di giustizia nella c-406/22 e le successive pronunce dei giudici italiani

Con un rinvio presentato nel giugno del 2022, il Tribunale di Brno (Repubblica Ceca) presentava alla Corte di giustizia tre questioni pregiudiziali⁸⁶. Sono, in particolare, il secondo e il terzo quesito che interessano ai fini delle riflessioni che seguiranno.

Specificamente, con la seconda questione pregiudiziale, il Tribunale di Brno chiedeva se gli artt. 36 e 37 della direttiva procedure dovessero essere interpretati nel senso che *i*) ostano a che uno Stato membro designi solo una parte di Paese come di origine sicuro e nel senso che *ii*) se uno Stato membro prevede tale designazione territoriale ‘selettiva’, il Paese terzo non possa essere considerato, nel suo complesso, un Paese di origine sicuro ai fini della direttiva.

In subordine, il terzo quesito pregiudiziale verteva sull’interpretazione dell’art. 46, par. 3, della direttiva procedure, letto in combinato disposto con

⁸⁵ D.lgs.158/2024.

⁸⁶ Corte giust., c-406/22, *CV c. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, sent. 4-10-2024, p.ti 30- 43. Per un’analisi più approfondita della pronuncia, S. Peers, *Safe countries of origin in asylum law: the CJEU first interprets the concept*, in *EU Law Analysis*, 2024; A.N. Reyhani, C. Scissa, *The Court of Justice’s Stance on Safe Countries of Origin: What Implications at the EU and National*, in *EU Law Live*, 2024, <https://eulawlive.com/op-ed-the-court-of-justices-stance-on-safe-countries-of-origin-what-implications-at-the-eu-and-national-level>. Sia permesso, inoltre, rimandare a: M. Cometti, *La sentenza della Corte di Giustizia del 4-10-2024, c-406/22, secondo una prospettiva “interna” e di diritto dell’Unione europea*, in *Giustizia insieme*, 2024, <https://www.giustiziainsieme.it/it/costituzione-e-carta-dei-diritti-fondamentali/3298-la-sentenza-della-corte-di-giustizia-causa-c-406-22-paesi-sicuri-marcella-cometti>.

l'art. 47 della Carta; specificamente, il giudice chiedeva se tali disposizioni dovessero essere interpretate nel senso che l'organo giurisdizionale, investito di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente proveniente da un Paese di origine sicuro⁸⁷, debba prendere in considerazione d'ufficio del contrasto tra la designazione di un Paese come di origine sicuro e il diritto dell'Unione.

Brevemente, la Corte di giustizia, rispondendo al secondo quesito pregiudiziale, interpretava l'art. 37 della direttiva procedure nel senso che esso osta a che un Paese terzo sia designato come di origine sicuro qualora talune parti del suo territorio non soddisfino le condizioni materiali, di cui all'allegato I, per tale designazione⁸⁸.

Per quanto riguarda, invece, il terzo quesito pregiudiziale, secondo la Corte il giudice, competente a decidere di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente proveniente da un Paese di origine sicuro, deve rilevare, anche d'ufficio, una violazione delle condizioni sostanziali enunciate all'allegato I della direttiva procedure⁸⁹.

3.1.1 Il sindacato del giudice sull'atto nazionale di designazione dei Paesi di origine sicura in sede di convalida del trattenimento

Nelle settimane successive la sentenza della Corte di giustizia e fino al 23 ottobre, data in cui è stato approvato il d.l. 158/2024, in Italia, alcuni tribunali ordinari si avvalevano del potere-dovere riconosciuto loro dai giudici di Lussemburgo in risposta al terzo quesito pregiudiziale⁹⁰. Ciò ha rappresentato un importante passaggio, dato che, fino alla sentenza della Corte di giustizia, nell'ordinamento italiano, era tutt'altro che pacifico che il giudice ordinario potesse-dovesse valutare la compatibilità della designazione del Paese sicuro con la normativa dell'Unione (e nazionale di recepimento)⁹¹.

Un primo elemento da metter in luce con riguardo a queste pronunce ha a che vedere con la “cornice procedurale” entro cui i giudici italiani applicavano il principio enunciato dalla Corte. Invero, sebbene quest'ultimo fosse riferito al diritto ad un ricorso effettivo avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale, i tribunali ordinari lo ritenevano applicabile anche in sede di giudizio di convalida del trattenimento del richiedente proveniente da Paese di origine sicuro.

⁸⁷ Art. 31, par. 8, lett. b), dir. UE n. 32/2013.

⁸⁸ Ivi, p.to 83.

⁸⁹ Ivi, p.to 98.

⁹⁰ Trib. Catania, R.G. anonimizzato del 17-10-2024; Trib. Palermo, sent. n. 11974/2024 del 10-10-2024; Trib. Roma, sent. n. 42256/2024 e n. 42251/2024 del 18-10-2024.

⁹¹ Tanto che, sul punto, è stata sollevata una questione pregiudiziale alla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c., si rimanda a: Corte cassazione, sent. n. 33398 del 19-12-2024. In dottrina: G. Mentasti, *Paesi sicuri, controllo giurisdizionale ed eccezioni: due pronunce della Cassazione in attesa della Corte di Giustizia*, in *RCE*, 2025, 1. Sia permesso rimandare, inoltre, a: M. Cometti, *La Corte di Cassazione si pronuncia sul rinvio pregiudiziale, ex art. 363 bis c.p.c., in tema di Paesi di origine sicura*, in *RCE*, 2025, 1.

In altre parole, l'autorità giurisdizionale procedeva a rilevare, anche d'ufficio, una violazione delle condizioni sostanziali della designazione di un Paese come sicuro non solo in sede di ricorso contro il provvedimento di rigetto della protezione internazionale ma anche nel giudizio di convalida del trattenimento disposto in Italia o in Albania⁹².

Nel primo caso, ritenendo i giudici che la designazione del Paese quale sicuro si ponesse in violazione del diritto dell'Unione, disapplicavano l'atto nazionale (*i.e.* il d.m.⁹³) nella parte in cui indica(va) lo Stato terzo in questione come di origine sicuro⁹⁴. Tale disapplicazione comportava la sospensione automatica degli effetti del provvedimento di rigetto della protezione internazionale adottato in prima istanza, venendo a mancare il presupposto applicativo dell'art. 35 *bis*, comma 3, del d.lgs. 25/2008 – oltretutto la provenienza del richiedente asilo da Paese di origine sicuro.

Nel secondo caso, l'autorità giudiziaria non procedeva a convalidare il trattenimento ordinato dal Questore⁹⁵ in quanto, anche in tal caso, la disapplicazione dell'atto nazionale nella parte in cui designa(va) il Paese del richiedente asilo come sicuro comportava il venir meno di una delle condizioni sulla cui base era stata disposta la limitazione della libertà personale del richiedente stesso⁹⁶.

Invero, un richiedente asilo può esser trattenuto se si tratta di una domanda di asilo sottoposta a procedura accelerata, procedura che si applica in quanto la persona proviene da Paese di origine sicuro e ha presentato tale domanda direttamente alla frontiera o in una zona di transito⁹⁷. Così, *i)* il fatto che il Paese da cui proviene il richiedente asilo sia un Paese di origine sicuro e che *ii)* la domanda sia stata presentata in zona di frontiera costituiscono il presupposto applicativo della procedura accelerata che, a sua volta, rappresenta condizione per disporre il trattenimento del richiedente. La provenienza da Paese di origine sicuro del richiedente, quindi, altro non è che il presupposto di uno dei requisiti richiesti, *ex lege*, per l'applicazione della misura coercitiva della libertà personale.

Nel caso *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*⁹⁸, la Corte di giustizia ha affermato che l'organo giurisdizionale «nel quadro del controllo che è chiamato a compiere, [...] deve poter statuire su qualsiasi elemento di fatto e di diritto pertinente per determinare se il trattenimento del cittadino di un paese terzo interessato sia giustificato. [...] Inoltre, esso deve poter

⁹² L. 14/2024.

⁹³ Fino al 23-10-2024, data in cui è stato approvato il d.lgs.158/2024, la lista di Paesi di origine sicura continuava ad essere prevista dal d.m. 7-5-2024.

⁹⁴ Si veda, ad esempio, Trib. Catania, R.G. anonimizzato del 17-10-2024.

⁹⁵ Art. 6, par. 5, d.lgs. 142/2015.

⁹⁶ Trib. Palermo, sent. n. 11974/2024 del 10-10-2024; Trib. Roma, sent. n. 42256/2024 e n. 42251/2024 del 18-10-2024.

⁹⁷ Ipotesi prevista dal combinato disposto degli artt. 6 *bis*, d.lgs. 142/2015 e 28 *bis*, comma 2, lett- b-*bis*), d.lgs. 25/2008.

⁹⁸ Corte giust., C-704/20 e C-39/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sent. 8-11-2022. Sul punto anche M. Ferri, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, cit., 9; A. Voinich, *Il ruolo del giudice nazionale nella tutela effettiva del diritto alla libertà dello straniero sottoposto a trattenimento*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, 28.

ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della propria decisione»⁹⁹.

Per tale ragione si ritiene che, correttamente, i giudici italiani abbiano applicato il principio enunciato in risposta al terzo quesito dalla Corte anche alla verifica, in sede giudiziaria, della legittimità del trattenimento disposto dall'autorità amministrativa¹⁰⁰. Pure in sede di convalida della misura di cui si tratta il giudice ha il potere-dovere di «rilevare [...] una violazione delle condizioni sostanziali [della] designazione [di un Paese sicuro], enunciate all'allegato I [della] direttiva, anche se tale violazione non è espressamente fatta valere a sostegno [del] ricorso»¹⁰¹.

Per logica, per altro, non avrebbe senso riconoscere al giudice un potere-dovere di rilevare una violazione delle condizioni sostanziali della designazione del Paese come sicuro in sede di ricorso avverso una decisione di rigetto della protezione internazionale e, invece, non riconoscere tale ampiezza di sindacato quando il giudice deve convalidare il trattenimento del richiedente asilo proveniente da Paese di origine sicuro. Così come il giudice dovrà accertare la sussistenza del presupposto della procedura accelerata (*i.e.* che il Paese da cui proviene il richiedente è stato legittimamente designato come sicuro) nel primo caso, lo stesso dovrà verificare che il presupposto della procedura accelerata – che, a sua volta, rappresenta condizione del trattenimento – sia soddisfatto anche in sede di convalida della misura coercitiva della libertà personale.

Non si vedono ragioni per ritenere che nell'ipotesi di ricorso avverso la decisione di rigetto della protezione internazionale il giudice debba valutare se il Paese designato come sicuro sia effettivamente tale in base alla normativa di diritto dell'Unione e nazionale mentre, nel caso in cui si tratti di un procedimento di convalida del trattenimento, al giudice sia riconosciuto un sindacato più limitato in tema di accertamento dei presupposti sulla cui base il trattenimento è stato disposto.

Questa lettura sembra, da ultimo, esser stata confermata dalla Cassazione nella recente ordinanza interlocutoria del 30 dicembre 2024¹⁰². Sebbene la pronuncia della Corte non costituisca un principio di diritto suscettibile di orientare le future applicazioni, vale la pena comunque riportarne alcuni passaggi dati anche i diversi orientamenti dottrinali sul punto¹⁰³.

⁹⁹ Corte giust., c-704/20 e c-39/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sent. 8-11-2022, p.to 83.

¹⁰⁰ Di questa opinione anche M. Ferri, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, *op. cit.*, 9 ss.

¹⁰¹ Corte giust., c-406/22, *CV c. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, sent. 4-10-2024, p.to 99.

¹⁰² Corte di Cassazione, ordinanza interlocutoria n. 34898/2024 del 30-12-2024, p.to 19. In dottrina: G. Mentasti, *Paesi sicuri, controllo giurisdizionale ed eccezioni: due pronunce della Cassazione in attesa della Corte di Giustizia*, in *RCE*, 2025, 1, 1-9.

¹⁰³ M. Savino, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma*, in *ADiM Blog*, 2024, <https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2024/11/editoriale-Savino-non-convalida-Albania-DEF-4.11.24.pdf>; M. Savino, *Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto! Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri e quali implicazioni trarne*, in *ADiM Blog*, 2025, <https://www.adimblog.com/2025/01/08/il-diritto-e-morto-lunga-vita-al-diritto-come-la-cassazione-ha-risolto-il-rebus-dei-paesi-sicuri-e-quali-implicazioni-trarne>.

Secondo la Suprema Corte, la legittimità dell'indicazione di un Paese di origine come sicuro, proprio perché rappresenta una delle condizioni all'avverarsi delle quali si può procedere a trattenere il richiedente asilo, può e deve essere riscontrata dal giudice della convalida. Pertanto, quest'ultimo «è chiamato a verificare, in ipotesi limite, se la valutazione ministeriale abbia varcato i confini esterni della ragionevolezza e sia stata esercitata in modo manifestamente arbitrario o se la relativa designazione sia divenuta, *ictu oculi*, non più rispondente alla situazione reale (come risultante, ad esempio, dalle univoche ed evidenti fonti di informazione affidabili ed aggiornate sul paese di origine del richiedente)»¹⁰⁴.

Si ritiene che, pur facendo riferimento l'ordinanza della Cassazione alla valutazione di sicurezza contenuta nel decreto ministeriale, e quindi al contesto normativo antecedente alle modifiche introdotte con il d.lgs. 158, l'affermazione secondo cui il giudice, in sede di convalida del trattenimento, può ritenere la designazione illegittima perché in contrasto con la normativa dell'Unione europea, rimane valida anche oggi che la lista dei Paesi sicuri è adottata con atto avente forza di legge. Tant'è vero che, pochi giorni dopo la pronuncia interlocutoria della Suprema Corte, il Tribunale di Catania¹⁰⁵ non convalidava il trattenimento di un cittadino egiziano che aveva presentato domanda di protezione internazionale in zona di frontiera¹⁰⁶. Precisamente, secondo l'autorità giudiziaria la qualificazione del Paese come sicuro ai sensi dell'art. 2 *bis*, comma 1, d.lgs. 25/2008, non esime il giudice dall'obbligo di verifica della compatibilità di tale designazione con il diritto dell'Unione europea e ciò sia secondo la sentenza della Corte di giustizia nella c-406/22, sia con riguardo a quanto affermato dalla Suprema Corte di Cassazione con l'ordinanza interlocutoria del 30 dicembre 2024.

3.1.2 Le ragioni della disapplicazione dell'atto di designazione dei Paesi di origine sicura

Procedendo a sindacare l'atto nazionale di designazione dei Paesi di origine sicura, a seguito della pronuncia della Corte di giustizia, e in vigenza del decreto interministeriale del 7 maggio 2024 di designazione dei Paesi di origine sicuri¹⁰⁷, alcuni giudici disapplicavano quest'ultimo in quanto rilevavano d'ufficio una violazione del diritto dell'Unione.

Precisamente, secondo i giudici italiani, gli stessi principi affermati dalla Corte di giustizia relativi all'esclusione territoriale¹⁰⁸, in

¹⁰⁴ Corte di Cassazione, ordinanza interlocutoria n. 34898/2024 del 30-12-2024, p.to 18, ultimo capoverso.

¹⁰⁵ Trib. Catania, R.G. anonimizzato del 4-1-2025.

¹⁰⁶ La domanda di riconoscimento della protezione internazionale era stata presentata a Pozzallo (Ragusa) individuata quale zona di frontiera dal decreto del Ministro dell'Interno 5-9-2019, Individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini dell'attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale.

¹⁰⁷ D.m. 60/2024.

¹⁰⁸ Corte giust., c-406/22, *CV c. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, sent. 4-10-2024, risposta al secondo quesito pregiudiziale.

considerazione della identità di *ratio*, «inducono ad escludere che possa designarsi un Paese sicuro con esclusione di categorie di persone [...]»¹⁰⁹. Considerato che le Schede Paese a cui il d.m. rimandava¹¹⁰ concludevano la valutazione di sicurezza dello Stato di origine individuando gruppi di persone a rischio¹¹¹, in ragione dei principi affermati dalla Corte di giustizia, i Tribunali procedevano a disapplicare il decreto. Ciò comportava la non convalida del provvedimento di trattenimento per il venire meno di una delle condizioni che giustificava l'applicazione della procedura accelerata di frontiera che costituiva, a sua volta, presupposto del provvedimento di trattenimento del richiedente asilo¹¹².

Il Tribunale di Catania, poi, in sede di ricorso avverso una decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale – presentata da un richiedente asilo proveniente da un Paese di origine sicuro, e per questo esaminata con procedura accelerata¹¹³ – disapplicava il d.m. (anche) per la ragione di cui appena *supra*. Venendo meno il presupposto applicativo della procedura accelerata, il giudice dichiarava la sospensione, nelle more del procedimento, dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato con cui era stata rigettata l'istanza di protezione internazionale¹¹⁴.

Pare d'interesse notare come in quest'ultimo procedimento la disapplicazione del d.m. avveniva sia perché le Schede Paese indicavano eventuali eccezioni per categorie di persone¹¹⁵, sia in quanto non si poteva sostenere che in Bangladesh non vi fossero «generalmente e costantemente persecuzioni (...), né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale»¹¹⁶. Per vero, effettuando il giudice una completa valutazione di sicurezza del Paese¹¹⁷, concludeva per la presenza di una serie di criticità circa il rispetto dei criteri fissati per l'inclusione dello Stato terzo nella lista dei Paesi di origine sicura.

Questo passaggio sembra particolarmente rilevante alla luce della tesi (sostenuta dal governo italiano¹¹⁸, da parte della dottrina¹¹⁹ e dalla recente

¹⁰⁹ Trib. Palermo, sent. n. 11974/2024 del 10-10-2024.

¹¹⁰ D.m. 60/2024.

¹¹¹ Trib. Catania, R.G. anonimizzato del 17-10-2024, 5, 6; Trib. Palermo, sent. n. 11974/2024 del 10-10-2024; Trib. Roma, sent. n. 42256/2024 e n. 42251/2024 del 18-10-2024, 4, 5.

¹¹² Trib. Palermo, sent. n. 11974/2024 del 10-10-2024, 3, 4; Trib. Roma, sent. n. 42256/2024 e 42251/2024 del 18-10-2024, 4.

¹¹³ Art. 28-*bis*, comma 2, lett. c) d.lgs. 25/2008.

¹¹⁴ Trib. Catania, R.G. anonimizzato del 17-10-2024.

¹¹⁵ Ivi, 5, 6.

¹¹⁶ Allegato I, primo capoverso, dir. UE n. 32/2013.

¹¹⁷ Tale valutazione teneva conto anche «della misura in cui viene offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti» ai sensi dell'allegato I, secondo capoverso, lett. c), dir. UE n. 32/2013, del rispetto del principio di *non-refoulement* e dell'esistenza di «un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà» ai sensi dell'allegato I, secondo capoverso, lett. d), dir. UE n. 32/2013.

¹¹⁸ Conferenza stampa del Consiglio dei Ministri n. 101 disponibile in https://www.youtube.com/watch?v=lQeM_Zo0W8A; Corte di Cassazione, ricorso Cont. 34720/24, 3 ss.

¹¹⁹ M. Savino, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma*, in *ADiM Blog*, 2024; F. Munari, *Le torri (d'avorio?) di Kirchberg*, *op. cit.*, 4.

ordinanza della Corte di Cassazione¹²⁰) secondo la quale le argomentazioni della Corte di giustizia in materia di esclusione territoriale non possono estendersi anche alle eccezioni riguardanti le categorie soggettive.

Invero – a prescindere dalla previsione *ex lege* o dall'accertamento, di fatto, di eccezioni personali – è comunque fatto salvo l'obbligo del giudice nazionale di sollevare un'inosservanza di tutte le condizioni sostanziali che devono esser soddisfatte per la designazione di un Paese come sicuro, anche se tale inosservanza non è espressamente dedotta a sostegno del ricorso. Tali condizioni, ai sensi della normativa nazionale e del diritto dell'UE¹²¹, consistono nel fatto che non vi debbono essere «generalmente e costantemente persecuzioni [...], né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale». La presenza o meno di queste si basa su alcuni presupposti concernenti l'ordinamento giuridico, l'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e la situazione politica generale¹²².

Così, l'autorità giudiziaria potrà comunque accertare una violazione delle condizioni sostanziali di cui all'allegato I qualora, ad esempio, manchino i presupposti di fatto sulla cui base lo stesso può verificare o meno la presenza di queste, o se sono disattesi i criteri che dovrebbero indicare la misura in cui è offerta protezione nel Paese contro le persecuzioni ed i maltrattamenti.

3.2 L'approvazione del d.lgs. 158/2024 e i successivi rinvii pregiudiziali ex art. 257 TFUE

A fronte di tali decisioni, in particolare di quella del Tribunale di Roma avente ad oggetto la mancata convalida del trattenimento di richiedenti asilo presso i centri di detenzione in Albania¹²³, il governo italiano, il 23 ottobre 2024, pubblicava il decreto-legge 158. Come già anticipato *supra* (par. 2.2), l'atto interviene modificando parzialmente la disciplina nazionale in materia. Brevemente, a seguito dell'approvazione del d.l.i.) la lista dei Paesi di origine sicura non è più contenuta in un decreto ministeriale, bensì in una fonte di rango primario¹²⁴; ii) rimane astrattamente¹²⁵ possibile designare un Paese

¹²⁰ Corte di Cassazione, ordinanza interlocutoria n. 34898/2024 del 30-12-2024.

¹²¹ Art. 37, par. 1 e allegato I, dir. UE n. 32/2013; art. 2 *bis*, comma 2, comma 3, d.lgs. 25/2008.

¹²² Allegato I dir. UE n. 32/2013. Trib. Catania, R.G. anonimizzato del 17-10-2024, 3, 4.

¹²³ A. Natale, F. Filice, *Nota ai provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti disposti dalla Questura di Roma ai sensi del Protocollo Italia-Albania, emessi dal Tribunale di Roma, sezione specializzata nella protezione internazionale, il 18-10-2024*, in *Quest. giust.*, 22-10-2024, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/albania-centri>.

¹²⁴ Art. 2 *bis*, comma 1, d.lgs. 25/2008.

¹²⁵ Art. 2 *bis*, comma 2, d.lgs. 25/2008. Come verrà meglio approfondito *infra* (par. 3.2.1), oggi le Schede Paese – che prevedono, per l'appunto, eccezioni per categorie di persone – sono da considerarsi alla stregua di mere “fonti informative qualificate” e, perciò, le esclusioni soggettive ivi contenute non sono qualificabili come esclusioni *ex lege*. Ciò non toglie, tuttavia, che una volta che la lista di cui all'art. 2 *bis*, comma 1, d.lgs. 25/2008 verrà aggiornata alcuni Paesi potranno essere qualificati come sicuri con

sicuro con l’eccezione di categorie di persone; *iii*) l’elenco dei Paesi di origine sicuri è aggiornato periodicamente con atto avente forza di legge e, a tal fine, il Consiglio dei ministri, entro il 15 gennaio di ciascun anno, delibera una relazione, nella quale riferisce sulla situazione dei Paesi inclusi nell’elenco vigente e di quelli dei quali intende promuovere l’inclusione¹²⁶.

Anche a fronte della novella normativa, a circa una settimana dalla pubblicazione in Gazzetta del d.l., il Tribunale di Catania non convalidava il provvedimento del Questore di Ragusa con il quale era stato disposto il trattenimento di un richiedente asilo egiziano presso il CPR (Centro di Permanenza per il Rimpatrio) di Pozzallo.

Segnatamente, secondo il giudice della Sezione specializzata, il fatto che i Paesi di origine sicura fossero contenuti in una fonte di diritto primario non lo esimeva «dall’obbligo di verifica della compatibilità di tale designazione con il diritto dell’UE»¹²⁷. Ciò posto, il risultato di una tale verifica nel caso in esame non poteva che essere negativo in quanto le informazioni contenute nelle Schede Paese relative all’Egitto evidenziavano «una serie di gravi criticità connesse al rispetto dei diritti umani» e «individuano significative eccezioni per categorie di soggetti per le quali il Paese non è sicuro»¹²⁸. Anche in questo procedimento, quindi, la contrarietà alla normativa dell’Unione non si poneva solo con riferimento alle eccezioni per categorie di persone ma, più in generale, in quanto non era possibile sostenere che non vi fossero, generalmente e costantemente, persecuzioni, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale¹²⁹.

Così, non potendosi l’Egitto caratterizzare per una situazione generale e costante di sicurezza, il giudice negava che potesse ritenersi Paese di origine sicuro e disapplicava il d.l. del 23 ottobre per contrasto con il diritto dell’Unione. Tale disapplicazione, come nei procedimenti *supra* illustrati, comportava la non convalida del provvedimento di trattenimento per il venire meno di una delle condizioni della procedura accelerata di frontiera (*i.e.* la provenienza del richiedente da Paese di origine sicuro) che costituiva, a sua volta, presupposto della misura restrittiva della libertà personale del richiedente asilo.

Per giunta, nella pronuncia in esame il giudice di Catania specificava che, nel caso di specie, non si imponeva la proposizione di un quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia dato che, ai sensi della giurisprudenza CILFIT¹³⁰, il «rinvio [è] superfluo tutte le volte in cui la questione sollevata sia già stata decisa in via pregiudiziale in relazione ad analoga fattispecie “anche in mancanza di una stretta identità fra le materie del contendere”»¹³¹. Tale rinvio, del resto, sarebbe stato «incompatibile con i termini cui è

l’esclusione per determinate categorie di persone. Sul punto M. Ferri, *Le ricadute nell’ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, *op.cit.*, 141.

¹²⁶ Art. 2 *bis*, comma 4 *bis*, d.lgs. 25/2008.

¹²⁷ Trib. Catania, R.G. anonimizzato del 4-11-2024.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Allegato I, dir. UE n. 32/2013.

¹³⁰ Corte giust., c-238/81, *Cilfit e al. c. Ministero della Sanità*, sent. 6-10-1982.

¹³¹ Trib. Catania, R.G. anonimizzato del 4-11-2024.

sottoposto il procedimento di convalida e comunque opportunamente già proposto nell'ambito di un altro tipo di procedura dal Tribunale di Bologna»¹³².

Effettivamente, a fronte delle forti divergenze tra magistratura e governo, e a seguito dell'approvazione del d.l. 158¹³³, il 25 ottobre 2024, la Sezione specializzata di Bologna presentava il primo di una serie di rinvii che si sarebbero succeduti nelle settimane a seguire¹³⁴. Invero, tra il 2 e l'11 novembre, anche le sezioni specializzate del Tribunale di Roma e di Palermo chiedevano l'intervento della Corte su questioni interpretative afferenti i) l'esclusione della sicurezza di un Paese di origine sicuro per gruppi di persone¹³⁵, ii) gli strumenti a disposizione del giudice utili ad accertare la sussistenza delle condizioni sostanziali per la designazione di tali Paesi e, qualora tali condizioni non siano rispettate, l'obbligo del giudice di non applicare disposizioni nazionali di rango primario contenenti l'elenco di Paesi di origine sicura¹³⁶ iii) le caratteristiche dell'atto di designazione nazionale dei Paesi di origine sicura¹³⁷.

Tutti i rinvii pregiudiziali sono stati sospesi dal Presidente della Corte di giustizia nell'attesa che siano definite le cause riunite c-758/24 e c-759/24, esaminate con procedimento accelerato¹³⁸.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ D.l. 158/2024.

¹³⁴ Trib. Bologna, ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 14572-1/2024 del 25-10-2024, in banca dati Corte giust., c-750/24, *Ortera*.

¹³⁵ *Ibidem*, primo quesito pregiudiziale; quarto quesito pregiudiziale, Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale n. 44346/2024 e n. 45091/2024 del 2-11-2024, in banca dati Corte giust., c-758/24, *Alace* e c-759/24, *Canpelli*; Trib. Palermo, ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 7788/2024 e n. 7789/2024 del 5-11-2024, in banca dati Corte giust.: c-763/24, *Mibone* e c-764/24, *Capurteli*; quarto quesito pregiudiziale, Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale dell'11-11-2024, in banca dati Corte giust.: c-780/24 PPU, *Leusi*; c-781/24 PPU, *Vensaro*; c-782/24 PPU, *Ceperti*; c-783/24 PPU, *Vertelsa*; c-784/24 PPU, *Pasecco*; c-785/24 PPU, *Vitranti*; c-786/24 PPU, *Trestemi*.

¹³⁶ Secondo quesito pregiudiziale, Trib. Bologna, ordinanza di rinvio pregiudiziale, 25-10-2024, n. 14572-1/2024, in banca dati Corte giust. c-750/24, *Ortera*; terzo quesito pregiudiziale, Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale, 2 novembre 2024 n. 44346/2024 e n. 45091/2024, in banca dati Corte giust. cause riunite c-758/24, *Alace* e c-759/24, *Canpelli*; terzo quesito pregiudiziale, Trib. Roma, 11-11-2024, in banca dati Corte giust. c-780/24 PPU, *Leusi*; c-781/24 PPU, *Vensaro*; c-782/24 PPU, *Ceperti*; c-783/24 PPU, *Vertelsa*; c-784/24 PPU, *Pasecco*; c-785/24 PPU, *Vitranti*; c-786/24 PPU, *Trestemi*.

¹³⁷ Primo e secondo quesito pregiudiziale, Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale, 2 novembre 2024 n. 44346/2024 e n. 45091/2024, in banca dati Corte giust. cause riunite c-758/24, *Alace* e c-759/24, *Canpelli*; primo quesito pregiudiziale e secondo quesito pregiudiziale, Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale, 11 novembre 2024, in banca dati Corte giust. cause c-780/24 PPU, *Leusi*; c-781/24 PPU, *Vensaro*; c-782/24 PPU, *Ceperti*; c-783/24 PPU, *Vertelsa*; c-784/24 PPU, *Pasecco*; c-785/24 PPU, *Vitranti*; c-786/24 PPU, *Trestemi*.

¹³⁸ P. Iannuccelli, *Paesi d'origine sicuri: la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia*, in *RCE*, 2024, 3, 183. Ordinanza del Presidente della Corte giust. del 29-11-2024, c-758/24 e c-759/24. Il 10 aprile 2025 sono state presentate le conclusioni dell'Avvocato generale De La Tour nelle cause riunite c-758/24 e c-59/24. In dottrina: E. Colombo, *L'arte del compromesso: brevi riflessioni sulle conclusioni*

Si tenga a mente, inoltre, che il 31 gennaio 2024 la Corte di appello di Roma ha sollevato un ulteriore quesito pregiudiziale riguardante la possibilità che un Paese terzo venga definito come di origine sicura qualora vi siano una o più categorie di persone per le quali non risultino soddisfatte le condizioni sostanziali per la designazione¹³⁹. L’ordinanza di rinvio pregiudiziale è stata presentata dalla Corte di appello in sede di convalida del trattenimento in Albania di un cittadino proveniente dal Bangladesh. Invero, a partire dal 10 gennaio 2024, grazie alle modifiche introdotte d.l. 145/2024¹⁴⁰, la competenza per le convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo non spetta più alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali bensì alle Corti d’appello, in composizione monocratica, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida¹⁴¹.

3.2.1 L’esclusione della sicurezza di un Paese di origine sicuro per gruppi di persone

Il primo dei profili su cui tutti i rinvii pregiudiziali si soffermano è legato all’esclusione della sicurezza di un Paese qualificato come di origine sicuro per gruppi di persone.

Sotto quest’aspetto è importante menzionare che già nel maggio di quest’anno – quindi in vigore del precedente d.m. Paesi sicuri¹⁴² e prima della pronuncia della Corte nella c-406/22 – il Tribunale di Firenze aveva sollevato alla Corte di giustizia due rinvii di identico contenuto; con questi chiedeva se gli articoli 36, 37 e 46 della direttiva n. 32/2013 dovessero essere interpretati nel senso che essi ostano a che uno Stato membro designi un Paese di origine sicuro con esclusione di categorie di persone e se, quindi, in tal caso, il Paese nel suo complesso non possa essere considerato un Paese di origine sicuro ai fini della direttiva¹⁴³.

dell’Avvocato generale De La Tour sulle cause *Alace e Canpelli*, in *Eurojus*, 2025; M. Ferri, *Le conclusioni dell’avvocato generale Richard de La Tour sui paesi di origine sicuri: qualche ombra e molte luci (pro-futuro)*, in *RCE*, 2025, 1.

¹³⁹ Corte Ap. Roma, ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 478/2025 del 31-1-2025.

¹⁴⁰ Il d.l. 145/2024, convertito con modificazioni dalla l. 187/2024, ha disposto (con l’art. 19, c.1) che «le disposizioni del capo IV si applicano decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

¹⁴¹ Art. 5-bis, d.l.13/2017. Sulle perplessità che tale emendamento ha destato si rimanda al Parere del CSM sul d.l.145/2024, p.to 5, 24 e ss.. Si rimanda anche a: R. Frasca, *Considerazioni sulle questioni poste dalla disciplina della legge 187 del 2024 in tema di cd. trattenimento del cittadino straniero*, in *Judicium*, 2025.

¹⁴² Precisamente si tratta del d.m. 142/2023, aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale.

¹⁴³ In via subordinata, inoltre, il Tribunale di Firenze chiedeva alla Corte, nell’ipotesi in cui tale modalità di designazione non venisse ritenuta vietata dal diritto dell’Unione in maniera assoluta, se il diritto dell’UE osti ad una norma nazionale che designi un Paese di origine sicuro con esclusioni personali che, per numero e tipologia, sono di difficile accertamento, considerati i tempi ristretti della procedura accelerata, e se, quindi, in tal caso, il Paese nel suo complesso non potesse essere considerato un Paese di origine sicuro ai fini della Direttiva. C. Siccardi, *Paesi sicuri e categorie di persone “insicure”: un binomio possibile? Il Tribunale di Firenze propone un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE*, in *Giustizia insieme*, 10-9-2024, <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritti-umani/3234-paesi-sicuri-e-categorie-di->

Secondo l'autorità giudiziaria nazionale, quindi, il governo italiano aveva, al tempo, inteso indicare alcuni Paesi come di origine sicura con esclusione di categorie di persone. Ciò, per vero, era espressamente consentito dall'art. 2 *bis*, comma 2, del d.lgs. 25/2008¹⁴⁴.

Il d.m., tuttavia, non indicava espressamente le categorie di persone che potevano essere escluse dalla presunzione di sicurezza – anzi, designava i Paesi di origine sicura senza precisare se vi fossero o meno eccezioni per parti di territorio o categorie di persone¹⁴⁵. Tali eccezioni erano, invece, inserite nelle Schede Paese a cui lo stesso d.m. rimandava¹⁴⁶.

Secondo i giudici fiorentini, il fatto che queste esclusioni fossero contenute nelle Schede Paese era, del resto, sufficiente a non far operare la presunzione di sicurezza per le categorie di persone ivi indicate. In altre parole, benché inserite solo nelle Schede Paese, queste eccezioni erano qualificabili come esclusioni *ex lege*¹⁴⁷. Una lettura diversa del quadro normativo avrebbe, infatti, reso il d.m. stesso illegittimo per contraddittorietà tra atti, stante il contrasto tra l'istruttoria, che emergeva dalle Schede Paese, e le valutazioni formulate all'esito dell'istruttoria, contenute nel d.m. stesso¹⁴⁸.

Valutando, quindi, che il governo italiano avesse inteso designare alcuni Paesi di origine sicura con esclusione di categorie di persone a rischio, nei confronti delle quali non si applicava la presunzione di sicurezza, formulava il rinvio come *supra* riportato.

Da questo punto di vista, l'approvazione del d.l.158 – in vigore del quale sono stati sollevati i rinvii pregiudiziali di cui si è detto *supra* – cambia, almeno parzialmente, il quadro normativo di riferimento.

Invero, sebbene l'art. 2 *bis*, comma 2, del d.lgs. 25/2008 preveda che la designazione di un Paese di origine sicuro possa essere fatta con l'eccezione di categorie di persone, il comma 1 della stessa disposizione indica un elenco di Paesi sicuri senza esclusioni per categorie soggettive.

Vero è che tali esclusioni soggettive permangono nelle Schede Paese, che non sono state – almeno fino ad oggi – superate da altre informazioni¹⁴⁹;

[persone-insicure-un-binomio-possibile-il-tribunale-di-firenze-propone-rinvio-pregiudiziale-alla-corte-di-giustizia-ue-cecilia-siccardi](#).

¹⁴⁴ Art. 2 *bis*, comma 2, d.lgs. 25/2008 nella versione precedente le modifiche apportate con d.l.158/2024: «[...] La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone».

¹⁴⁵ Art. 1, comma 1, d.m. 60/2024.

¹⁴⁶ Art. 1, comma 2, d.m. 60/2024.

¹⁴⁷ Diversamente, secondo un altro orientamento, la mancata previsione di clausole di esclusione per categorie di persone nel decreto ministeriale, comportava che il giudice italiano non potesse proporre un rinvio pregiudiziale in relazione alla legittimità della previsione normativa di clausole di esclusione per gruppi etnici, categorie, profili. M. Gattuso, *Tre domande sui Paesi sicuri*, in *Quest. giust.*, 22-9-2023, <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/3628/m-gattuso-ok.pdf>.

¹⁴⁸ Trib. Firenze, ordinanze di rinvio pregiudiziale n. 3303/2024 e n. 2458/2024 del 15-5-2024; in banca dati Corte giust., c-388/24, *Oguta* e c-389/24, *Dalao*.

¹⁴⁹ Benché l'art. 2 *bis*, comma 4 *bis*, d.lgs. 25/2008 preveda che, ai fini dell'aggiornamento dell'elenco di Paesi di origine sicura, «il Consiglio dei ministri, entro il 15 gennaio di ciascun anno, delibera una relazione, nella quale [...] riferisce sulla situazione dei Paesi inclusi nell'elenco vigente e di quelli dei quali intende

ma, in vigore del decreto-legge, il valore riconosciuto alle stesse è stato, in un certo qual modo, “ridimensionato”. Infatti, mentre il precedente d.m. rinviava esplicitamente a tali Schede informative¹⁵⁰, ora mancano del tutto riferimenti a tali documenti. Oggi, quindi, le Schede Paese sono da considerarsi alla stregua di mere fonti informative qualificate e, perciò, le esclusioni personali ivi contenute non sono (più) qualificabili come esclusioni *ex lege*.

Tuttavia, considerato che il giudice, sindacando la qualificazione di un Paese come sicuro, dovrà comunque tenere in considerazione quanto contenuto nelle Schede Paese (essendo, per l'appunto, fonti d'informazione qualificate), il fatto che queste prevedano esclusioni soggettive sarà determinante per valutare se la situazione di fatto esistente nel Paese terzo soddisfi o meno le condizioni sostanziali previste dal diritto dell'Unione.

Ed è in questa prospettiva, quindi, che diversi tribunali presentavano quesiti pregiudiziali che divergono ed integrano, in base alla nuova normativa, quelli presentati dal Tribunale di Firenze.

Segnatamente, il Tribunale di Bologna, il 25 ottobre 2024, sollevava un rinvio alla Corte di giustizia con il quale chiedeva se, per il diritto dell'Unione, «la presenza di forme persecutorie o di esposizione a danno grave concernenti un unico gruppo sociale di difficile identificazione – quali ad esempio le persone lgbtqia+, le minoranze etniche o religiose, [...] – escluda [la] designazione [di uno Stato terzo quale Paese di origine sicuro]»¹⁵¹.

La formulazione del rinvio ha il pregio di mettere in luce la differente prospettiva del Tribunale di Bologna rispetto a quello di Firenze; questa seconda ordinanza pregiudiziale riguarda, per vero, non tanto la possibilità dello Stato membro di procedere a una designazione di sicurezza selettiva, in senso soggettivo, di uno Stato terzo quale sicuro quanto, piuttosto, la facoltà per uno Stato membro di indicare come sicuro un Paese nella sua interezza anche se, di fatto, si accerti la presenza in questo di forme generalizzate e costanti di persecuzione e rischi di danno grave nei confronti di gruppi minoritari ivi presenti.

La questione sottoposta alla Corte di giustizia, perciò, non concerne la «legittimità o meno della previsione di cause di esclusione personali, questione non rilevante nella presente controversia alla luce della nuova designazione che non contempla eccezioni, e per cui già pendono in ogni caso

promuovere l'inclusione», la relazione è stata presentata solo l'1-4-2025. Si veda: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/442237.pdf>.

¹⁵⁰ Art. 1, comma 2, d.m. 60/2024.

¹⁵¹ Per la precisione, il primo quesito pregiudiziale del Trib. Bologna è stato così formulato: «1. Se per il diritto dell'UE e in particolare ai sensi degli articoli 36, 37 e 46 della direttiva UE n. 32/2013 e del suo Allegato I, il parametro sulla cui base debbono essere individuate le condizioni di sicurezza che sottendono alla designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro debba essere inderogabilmente individuato nella carenza di persecuzioni dirette in modo sistematico e generalizzato nei confronti degli appartenenti a specifici gruppi sociali e di rischi reali di danno grave come definito nell'Allegato I della direttiva UE n. 32/2013 in particolare se la presenza di forme persecutorie o di esposizione a danno grave concernenti un unico gruppo sociale di difficile identificazione – quali ad esempio le persone lgbtqia+, le minoranze etniche o religiose, le donne esposte a violenza di genere o tratta ecc ... – escluda detta designazione».

avanti alla Corte di giustizia due rinvii pregiudiziali proposti dal Tribunale di Firenze [...]»¹⁵². Il quesito bolognese, invece, riguarda la qualificazione di un Paese terzo come sicuro benché si sia in presenza di forme generalizzate e costanti di persecuzione e rischi di danno grave nei confronti di gruppi minoritari presenti in quel Paese. In altre parole, la questione attiene alla individuazione delle condizioni sostanziali che, nei fatti, hanno consentito la designazione del Paese di provenienza del richiedente asilo come di origine sicuro.

Sia i rinvii pregiudiziali della Sezione specializzata di Firenze che quello proposto dal giudice bolognese originavano da procedimenti sorti a seguito di ricorsi avverso decisioni di rigetto di domande di protezione internazionale presentate da richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicura.

Anche il Tribunale di Roma, sempre nel contesto di tale tipologia di procedimento, esperiva, il 2 novembre 2024, due rinvii pregiudiziali di identico contenuto alla Corte di giustizia il cui quarto quesito riguardava l'esclusione di categorie soggettive dalla presunzione di sicurezza¹⁵³. Vale, tuttavia, la pena precisare che, nel caso di specie, il giudice era stato chiamato a pronunciarsi sulla sospensione di un provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente asilo (che era stato) trattenuto in Albania. Si trattava, quindi, di una procedura di asilo accelerata di frontiera svolta mentre il richiedente si trovava presso la base militare di Gjader, equiparata, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge di ratifica¹⁵⁴, alle zone di frontiera o di transito che il Decreto del Ministro dell'interno, del 5 agosto 2019, individua in alcune province italiane¹⁵⁵.

Similmente al quesito formulato dal Tribunale di Bologna, la Sezione specializzata di Roma chiedeva alla Corte se il diritto dell'Unione osti a che uno Stato terzo sia definito di origine sicuro qualora vi siano categorie di persone per le quali esso non soddisfa le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I della direttiva.

Il medesimo quesito veniva presentato anche dalla Sezione specializzata di Palermo il 5 novembre 2024¹⁵⁶ e, l'11 dello stesso mese, dalla Sezione di Roma¹⁵⁷. I procedimenti da cui tali questioni originavano, tuttavia, non riguardavano la sospensione del provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale, bensì la convalida del trattenimento

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale n. 44346/2024 e n. 45091/2024 del 2-11-2024, in banca dati Corte giust.: c-758/24, *Alace* e c-759/24, *Canpelli*.

¹⁵⁴ L. 14/2024.

¹⁵⁵ Decreto del Ministro dell'Interno 5-9-2019, Individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini dell'attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale.

¹⁵⁶ Trib. Palermo, ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 7788/2024 e n. 7789/2024 del 5-11-2024, in banca dati Corte giust.: cause riunite c-763/24, *Mibone* e c-764/24, *Capurteli*.

¹⁵⁷ Quarto quesito pregiudiziale formulato dal Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale dell'11-11-2024, in banca dati Corte giust.: c-780/24 PPU, *Leusi*; c-781/24 PPU, *Vensaro*; c-782/24 PPU, *Ceperti*; c-783/24 PPU, *Vertelsa*; c-784/24 PPU, *Pasecco*; c-785/24 PPU, *Vitranti*; c-786/24 PPU, *Trestemi*.

del richiedente asilo, rispettivamente, presso il CPR di Porto Empedocle e il centro di detenzione di Gjadër, in Albania.

In attesa della sentenza della Corte di giustizia, per altro chiamata a pronunciarsi sul punto anche dal Tribunale amministrativo di Berlino¹⁵⁸, si ritiene che quanto affermato in risposta al secondo quesito pregiudiziale nella c-406/22, relativamente alle eccezioni territoriali, valga anche per le esclusioni “personali”¹⁵⁹, sia qualora lo Stato membro indichi un Paese come di origine sicuro con eccezioni per alcune categorie di persone, sia qualora lo Stato membro indichi come sicuro nella sua interezza un Paese terzo anche se, di fatto, si accerti la presenza in questo di forme generalizzate e costanti di persecuzione e rischi di danno grave nei confronti di gruppi minoritari ivi presenti. In entrambi i casi, constatato il fatto che l’atto di designazione viola l’art. 37 della direttiva UE n. 32/2013, si dovrà procedere a disapplicare questo nella parte in cui indica (parzialmente o del tutto) il Paese come di origine sicura. Invero, la *ratio* seguita dai giudici di Lussemburgo per affermare l’incompatibilità delle eccezioni territoriali con la direttiva procedura può essere estesa anche alle eccezioni riguardanti le categorie soggettive¹⁶⁰.

La pronuncia della Corte di giustizia sul punto è stata criticata in dottrina in quanto, nel considerare il contesto in cui si colloca la nozione di Paese di origine sicuro, «forse sarebbe stato preferibile [...] un’interpretazione sistematica, allargata a tutte le norme rilevanti nella materia». Segnatamente, l’art. 8 della direttiva qualifica¹⁶¹ «consente agli Stati membri addirittura di escludere la protezione internazionale se in una parte del territorio del paese d’origine non sussistono rischi di persecuzione

¹⁵⁸ Tribunale amministrativo di Berlino (*Verfassungsgerichtshof Berlin*), 31esima sezione, ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 31 K 671/23 A del 29-11-2024, in <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/NJRE001594318>, in banca dati Corte giust.: c-839/24, *Casamance*.

¹⁵⁹ Secondo l’Avvocato generale De La Tour, invece, «[...] gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità che consente loro di designare un paese terzo come paese di origine sicuro, benché siano state individuate una o più categorie limitate, ma chiaramente identificabili, di persone a rischio in tale paese, e di escludere correlativamente ed espressamente tali categorie dalla presunzione di sicurezza collegata a tale designazione». Si vedano Conclusioni presentate il 10-4-2025, cause riunite c-758/24 e c-759/24, *Alace e Canpelli*, in particolare p.ti 70 ss.

¹⁶⁰ Della stessa opinione: C. Favilli, *Gli ostacoli all’accesso al diritto di asilo e la nozione di Paese sicuro: prime prove di applicazione del Protocollo Italia-Albania*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 3-11-2024 <https://www.diariodidirittopubblico.it/gli-ostacoli-allaccesso-al-diritto-dasilo-e-la-nozione-di-paese-sicuro-prime-prove-di-applicazione-del-protocollo-italia-albania>; M. Ferri, *Le ricadute nell’ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, op.cit., 139 ss.; M. Borraccetti, *Il trattenimento off-shore negato: prime note sull’ordinanza del Tribunale di Roma, con uno sguardo al futuro*, in *Eurojus*, 2024, 4; A. De Leo, *The “Innovative” Italy-Albania Deal under Scrutiny*, in *Verfassungsblog*, 29-10-2024, <https://verfassungsblog.de/managing-migration-the-italian-way>; diversamente M. Savino, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma*, in *ADiM Blog*, 4-11-2024, <https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2024/11/editoriale-Savino-non-convalida-Albania-DEF-4.11.24.pdf>.

¹⁶¹ Dir. UE n. 95/2011.

o danni gravi»¹⁶². Preme, d'altro canto, evidenziare che quest'ultima disposizione riguarda l'esame nel merito della domanda di protezione internazionale¹⁶³, mentre i quesiti pregiudiziali di cui si è dato conto concernono l'interpretazione del diritto dell'Unione rispetto all'atto di designazione di un Paese come di origine sicuro con eccezioni di talune categorie di persone.

La questione sollevata alla Corte di giustizia, in altre parole, riguarda la qualificazione di un Paese come sicuro, presupposto per l'applicazione della procedura accelerata e/o di frontiera. L'art. 8 della direttiva qualifiche, invece, riguarda un momento successivo, ovverosia l'esame nel merito della domanda di protezione internazionale e la possibilità data agli Stati membri di stabilire che il richiedente non necessita di protezione internazionale se, in una parte del territorio del Paese d'origine, questi *a)* non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi oppure *b)* ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi e può, legalmente e senza pericolo, recarsi ed essere ammesso in quella parte del Paese e si può ragionevolmente supporre che vi si stabilisca.

Perciò, l'applicazione di tale disposizione può essere presa in considerazione solo se, durante l'esame della domanda, sia già stato stabilito che il richiedente ha un fondato timore di essere perseguitato o rischia di subire un danno grave nel suo Paese di origine¹⁶⁴.

Può, quindi, darsi che un Paese non sia designato come sicuro – in quanto non soddisfa le condizioni di cui all'art. 37 e all'allegato I della direttiva procedure – eppure che gli Stati membri applichino, caso per caso, nei confronti di quello stesso Paese, l'art. 8 della direttiva procedure durante la valutazione delle domande di protezione internazionale. In questa ipotesi, potrà non esser riconosciuta la protezione internazionale al richiedente proveniente da quel Paese in quanto, in una parte del territorio, egli «non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi»¹⁶⁵.

In questo quadro, da ultimo, è intervenuta la Corte di Cassazione con l'ordinanza interlocutoria del 30 dicembre 2024¹⁶⁶. La pronuncia è stata emessa a seguito di un ricorso presentato dal Ministero dell'Interno avverso un decreto del Tribunale di Roma, del 18 ottobre 2024, con il quale non veniva convalidato il provvedimento di trattenimento in Albania di un

¹⁶² F. Munari, *Le torri (d'avorio?) di Kirchberg*, *op.cit.*, 11.

¹⁶³ L'art. 8 dir. UE n. 95/2011 è inserito all'interno del Capo II titolato «valutazione delle domande di protezione internazionale».

¹⁶⁴ EUAA, *Qualification for International Protection Judicial Analysis*, 2023, 152 ss.

¹⁶⁵ *Ibidem*. In Austria, ad esempio, a un richiedente protezione internazionale proveniente dall'Afghanistan, benché tale Paese non sia designato come di origine sicura, può non essere riconosciuta la protezione internazionale ai sensi dell'art. 8 della direttiva qualifiche in quanto, nel caso di specie, «the claimant additionally has internal flight alternatives, namely Kabul and Bakh», si veda: EDAL, Austria – Higher Administrative Court, 13-12-2018, Ra 2018/18/0533, <https://m.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/austria-%E2%80%93-higher-administrative-court-13122018-ra-2018180533>.

¹⁶⁶ Corte di Cassazione, ordinanza interlocutoria n. 34898/2024 del 30-12-2024.

richiedente asilo egiziano (perciò proveniente da un Paese di origine sicuro)¹⁶⁷.

La Corte, in questo caso, differisce la discussione del ricorso a nuova udienza, data la pendenza di diversi rinvii pregiudiziali su una delle questioni sollevate e la prossima decisione da parte della Corte di giustizia¹⁶⁸. Ciononostante, al fine di contribuire al dialogo tra giurisdizioni, la Cassazione offre il proprio punto di vista «senza tuttavia tradurl[o] né in decisione del ricorso né in principio di diritto suscettibile di orientare le future applicazioni»¹⁶⁹.

A proposito di eccezioni personali, ad avviso della Suprema Corte «non sembra possibile applicare la decisione della Corte di giustizia in modo automatico ed estensivo ai paesi designati sicuri con eccezioni di categorie di persone»¹⁷⁰. Tali esclusioni, invero, hanno un grado di oggettività dell'accertamento diverso rispetto all'eccezione territoriale, nella quale una porzione o una regione del Paese di origine è fuori dal controllo dello Stato.

Inoltre, non sembrerebbe potersi prescindere, a livello interpretativo, dalla nuova disciplina dettata dal regolamento procedure che, come ricordato in apertura del contributo, prevede che la designazione di un Paese sicuro possa essere effettuata con eccezioni per categorie di persone chiaramente identificabili.

Tale tesi sarebbe, poi, confermata dal considerando 42 della direttiva procedure, nel quale si esplicita che l'inclusione di un Paese terzo in un elenco di Paesi di origine sicuri non può stabilire una garanzia assoluta di sicurezza per i cittadini di tale Paese. Così, «una interpretazione per sineddoche, che dalla insicurezza di alcuni giunga automaticamente alla insicurezza dell'intero paese terzo, sembrerebbe smentita dal considerando della direttiva *ratione temporis* applicabile»¹⁷¹.

Si vedrà se e in che termini la Corte di giustizia, che su questo tema è chiamata ad esprimersi nelle cause al momento pendenti, terrà in considerazione il punto di vista della Cassazione, ancorché sancito in un procedimento formalmente distinto da quelli che hanno dato origine al dialogo pregiudiziale.

3.2.2 Le fonti utili ad accertare la sussistenza delle condizioni per la designazione dei Paesi di origine sicura e l'obbligo del giudice di

¹⁶⁷ M. Borraccetti, *Il trattenimento off-shore negato: prime note sull'ordinanza del Tribunale di Roma, con uno sguardo al futuro*, in *Eurojus*, 2024, 4; M. Savino, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma*, in *ADiM Blog*, 4-11-2024, <https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2024/11/editoriale-Savino-non-convalida-Albania-DEF-4.11.24.pdf>.

¹⁶⁸ La questione attiene alla possibilità di designare un Paese terzo come Paese di origine sicuro con eccezioni di carattere personale nell'ambiente normativo anteriore al d.l.158/2024. I rinvii pregiudiziali ad oggi pendenti sulla stessa (o simile) questione sono elencati al punto 8 dell'ordinanza interlocutoria.

¹⁶⁹ Corte di Cassazione, ordinanza interlocutoria n. 34898/2024 del 30-12-2024, p.to 19.

¹⁷⁰ Ivi, p.to 16.

¹⁷¹ *Ibidem*.

non applicare disposizioni contenenti l’elenco di Paesi di origine sicura contrastanti con il diritto dell’UE

Il secondo tema su cui si soffermano i rinvii pregiudiziali attualmente pendenti in Corte di giustizia riguarda le fonti sulla cui base l’autorità giurisdizionale procede a valutare se il Paese qualificato come sicuro sia effettivamente tale ai sensi della normativa dell’Unione.

In vigenza del precedente decreto interministeriale, in alcuni casi la illegittimità dell’atto nazionale di designazione derivava da un confronto tra le informazioni contenute nelle Schede Paese e altre più recenti acquisite autonomamente dall’autorità giudiziaria¹⁷². Per esempio, secondo il Tribunale di Firenze, la Tunisia permaneva nell’elenco in forza di una valutazione non più aggiornata, dati gli eventi verificatisi successivamente la designazione, che descrivevano (*rectius* descrivono) un cambiamento significativo nella situazione relativa ai diritti umani. In conseguenza di tali cambiamenti, ed in conformità al diritto dell’Unione¹⁷³, sorgeva l’obbligo di riesaminare tempestivamente la situazione in tale Paese.

A tal proposito, anche il Tribunale di Roma, nel rinvio pregiudiziale presentato alla Corte di Cassazione ai sensi dell’art. 363 *bis* c.p.c.¹⁷⁴, chiedeva se il giudice ordinario fosse vincolato alla lista dei Paesi di origine sicura approvata con il decreto interministeriale, o se il giudice dovesse «comunque valutare, sulla base di informazioni sui Paesi di origine (COI) aggiornate al momento della decisione, se il Paese incluso nell’elenco dei “Paesi di origine sicuri” [fosse] effettivamente tale alla luce della normativa europea e nazionale [...]».

A seguito dell’approvazione del d.l.158, la possibilità dell’autorità giudiziaria di rifarsi a fonti di informazioni qualificate e aggiornate, diverse da quelle utilizzate dall’autorità di governo per la designazione, non è (più) data per certa. Tant’è vero che lo stesso Tribunale di Roma, con il terzo quesito dei rinvii pregiudiziali del 2 e dell’11 novembre, interrogava la Corte di giustizia in merito alla possibilità del giudice di servirsi (o meno) di proprie fonti di informazione qualificate (C.O.I.), «al fine di ricercare ed acquisire elementi di conoscenza che possano essere confrontati con quelli su cui si fonda la qualificazione di uno Stato terzo come Paese di origine sicuro – qualora tali elementi di conoscenza siano stati esplicitati nel provvedimento o [...] in un documento che lo accompagni»¹⁷⁵.

A tal riguardo, recentemente, è intervenuta – seppur incidentalmente – la sentenza della Corte di Cassazione sul rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Roma. Nel dispositivo della sentenza del 19 dicembre 2024,

¹⁷² Trib. Firenze, sent. n. 9787/2023 del 20-9-2023; Trib. Firenze, sent. n. 4988-1/2022 del 26-10-2023, sent. n. 11464-1/2023 e n. 3773/2023.

¹⁷³ Considerando 48 e articolo 37 dir. UE n. 32/2013.

¹⁷⁴ Trib. Roma, ordinanza di rinvio pregiudiziale in Cassazione n. 22259/2024 del 2-7-2024.

¹⁷⁵ Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale n. 44346/2024 del 2-11-2024, in banca dati Corte giust.: c-758/24, *Alace*, 33, 34. Si veda anche terzo quesito pregiudiziale, Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale dell’11-11-2024, in banca dati Corte giust.: c-780/24 PPU, *Leusi*; c-781/24 PPU, *Vensaro*; c-782/24 PPU, *Ceperti*; c-783/24 PPU, *Vertelsa*; c-784/24 PPU, *Pasecco*; c-785/24 PPU, *Vitrandi*; c-786/24 PPU, *Trestemi*.

infatti, la Suprema Corte statuisce che «[...] il giudice ordinario [...] può valutare, sulla base delle fonti istituzionali e qualificate di cui all'art. 37 della direttiva UE n. 32/2013, la sussistenza dei presupposti di legittimità [...] della designazione [...] di un Paese quale di origine sicura»¹⁷⁶.

La possibilità per l'autorità giudiziaria di servirsi di C.O.I. acquisite autonomamente è, per giunta, strettamente correlata all'obbligo di aggiornamento periodico della lista di Paesi di origine sicura, che grava sullo Stato membro ai sensi del considerando 48 e dall'articolo 37 della direttiva procedure, disposizione dotata di effetto diretto¹⁷⁷.

Così, qualora il governo non adempia a tale obbligo, il giudice sarà tenuto ad una valutazione della sicurezza che, chiaramente, dovrà basarsi su fonti di informazioni qualificate diverse – ovvero sia aggiornate – rispetto a quelle su cui si è fondata la qualificazione del Paese come di origine sicuro. Come fatto notare, invero, «l'obbligo di aggiornamento [...] periodico] grava [...] sugli organi ministeriali competenti a formare l'elenco ma (in ragione delle conseguenze che l'inserimento di un Paese nella lista produce sui diritti procedurali dei richiedenti) è necessario anche un presidio giurisdizionale che ne assicuri il rispetto nelle ipotesi in cui tale obbligo non sia stato adempiuto»¹⁷⁸.

Per altro, limitare il novero delle fonti di cui il giudice si può servire, significherebbe contenere l'ampiezza del suo sindacato e, quindi, il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, così come riconosciuta all'art. 47 della Carta¹⁷⁹.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene, quindi, che il giudice possa attingere a fonti qualificate ulteriori rispetto a quelle eventualmente indicate dall'autorità preposta alla redazione della lista di Paesi di origine sicura¹⁸⁰, basandosi, in particolar modo, «su una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni fornite da altri Stati membri, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti»¹⁸¹.

¹⁷⁶ Corte cassazione, sent. n. 33398 del 19-12-2024.

¹⁷⁷ Sia nella precedente (comma 1) che nell'attuale versione (comma 4 *bis*), l'art. 2 *bis* del d.lgs. 25/2008 prevede che l'elenco dei Paesi di origine sicuri sia aggiornato periodicamente.

¹⁷⁸ C. Cudia, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei “Paesi di origine sicuri” nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria*, in *Dir. imm. citt.*, 2024, 2, 7.

¹⁷⁹ Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale n. 44346/2024 del 2-11-2024, in banca dati Corte giust., c-758/24, *Alace*, p.to 53.

¹⁸⁰ Secondo le conclusioni dell'Avvocato generale De La Tour nelle cause riunite c-758/24 e c-759/24 «una pubblicità sufficiente e adeguata delle fonti di informazione alla base della presunzione di sicurezza [...] sembra indissociabile dal diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo» (p.to 57) e «in caso di mancata divulgazione di dette fonti, l'effettività del controllo giurisdizionale impone all'autorità giudiziaria competente [...] di fondare il suo giudizio sulle fonti di informazione che essa reputi maggiormente pertinenti per valutare la legittimità di detta designazione [...]. Posto che la valutazione relativa alla sicurezza di un paese muta nel tempo, nell'ipotesi che tale valutazione non sia stata rivista ad intervalli regolari, non si può impedire a detta autorità di procedere a un aggiornamento della situazione generale del paese sul piano civile, giuridico e politico» (p.to 63).

¹⁸¹ Art. 37, par. 3, dir. UE n. 32/2013.

Qualora, sulla base delle informazioni contenute nelle Schede Paese e/o sulla base di fonti qualificate reperite autonomamente *ex art.* 37, par. 3 della direttiva, il giudice constati che il Paese di origine sicuro non soddisfa (più) i requisiti di sicurezza, potrà-dovrà procedere a non applicare l'atto nazionale di designazione nella parte in cui indica tale Paese come sicuro. Ciò, come già illustrato altrove, è immediata conseguenza dell'effetto diretto prodotto dalle disposizioni di diritto dell'Unione che vengono in gioco¹⁸².

Tale sindacato, lo si precisa, riguarda la sicurezza del Paese terzo ed è volto a definire la legittimità della procedura adottata (accelerata e/o di frontiera). Invero, come già più volte ricordato, una volta che lo Stato membro designi un Paese terzo come di origine sicuro il richiedente asilo proveniente da tale Paese potrà essere assoggettato a procedura accelerata e/o di frontiera e, eventualmente, esser trattenuto al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato. È, “a monte”, la “corretta”¹⁸³ designazione del Paese come sicuro che comporta, “a valle”, una presunzione relativa di sicurezza del Paese che potrà essere superata dal richiedente asilo invocando «gravi motivi per ritenere che quel paese non [è] un paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso e per quanto riguarda la sua qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva UE n. 95/2011»¹⁸⁴.

In altre parole, nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria – investita di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale esaminata nell'ambito di una procedura accelerata e/o di frontiera – accerti, in sede di concessione della misura cautelare¹⁸⁵, che la designazione è avvenuta in violazione del diritto dell'Unione, non entrerà nel merito dei «gravi motivi» eventualmente invocati dal richiedente asilo e relativi alla sua situazione particolare. Infatti, non essendoci stata, nel caso di specie, una “corretta” designazione del Paese di origine “a monte”, manca il presupposto applicativo della procedura accelerata e/o di frontiera e, quindi, il giudice non sarà chiamato a valutare se l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato possa essere sospesa in quanto il richiedente invoca «gravi motivi» per ritenere quel Paese non sicuro data la sua situazione particolare¹⁸⁶. L'effetto sospensivo sarà, invero, automatico in

¹⁸² Sia consentito rinviare a: M. Cometti, *Rinvio pregiudiziale in Cassazione e in Corte di giustizia e disapplicazione di un atto amministrativo contrario al diritto UE. Il caso del D.M. Paesi di origine sicura*, in *RCE*, 2024, 3, 57, 76 ss. Si veda anche: M. Ferri, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, *op. cit.*, 135 ss. Trib. Bologna, ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 14572-1/2024 del 25-10-2024, in banca dati Corte giust.: c-750/24, *Ortera*, p. 23 «il tenore della decisione della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024 non lascia margini di dubbio sul carattere immediatamente precettivo delle disposizioni della dir. UE n. 32/2013 in materia di condizioni per la designazione di un paese terzo come paese sicuro».

¹⁸³ Nel senso di conforme al diritto dell'Unione, precisamente all'art. 37 letto in combinato disposto con l'allegato I della dir. UE n. 32/2013.

¹⁸⁴ Art. 36 dir. UE n. 32/2013.

¹⁸⁵ Ai sensi dell'art. 35 *bis*, comma 4, d.lgs. 25/2008.

¹⁸⁶ Diversamente, la Corte di Cassazione, sent. 33398 del 19-12-2024, p.to 21, ultimo capoverso: «Nelle controversie in materia di riconoscimento della protezione, ai sensi dell'art. 35-*bis* del d.lgs. 25/2008, anche nella fase cautelare, se il giudice accerta che il richiedente ha addotto gravi motivi per ritenere che quel paese non è sicuro per la sua situazione particolare, la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento

quanto, mancando il presupposto applicativo della procedura accelerata e/o di frontiera, verrà a ripristinarsi la procedura ordinaria e, quindi, la proposizione del ricorso sospenderà l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

Nell'ipotesi in cui, invece, l'autorità giudiziaria sia chiamata a convalidare il trattenimento del richiedente asilo¹⁸⁷ dovrà controllare (solamente) che non vi sia contrasto tra l'atto nazionale di designazione dei Paesi di origine sicura e le condizioni di cui all'art. 37 e allegato I della direttiva e non potrà, certamente, valutare la sussistenza di «gravi motivi personali» utili a superare la presunzione di sicurezza. In questa sede, invero, il controllo che il giudice è legittimato a compiere riguarda la mera legalità della procedura accelerata di frontiera (e non è, quindi, relativo al *fumus* del diritto alla protezione internazionale)¹⁸⁸.

Qualora, per l'appunto, il giudice accerti che l'atto di designazione non è conforme a quanto previsto dall'art. 37 e dall'allegato I della direttiva, sarà tenuto a disapplicare l'atto in questione per violazione con la normativa dell'Unione. Il potere-dovere di non applicazione costituisce primo e fondamentale corollario del principio del primato¹⁸⁹ e, chiaramente, vale a prescindere dalla forma dell'atto nazionale che si pone in violazione con il diritto dell'Unione.

Eppure, il Tribunale di Bologna, con il secondo quesito formulato nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 25 ottobre 2024, chiedeva alla Corte di giustizia «se il principio del primato del diritto europeo [...] imponga di assumere che, in caso di contrasto fra le disposizioni della dir. UE n. 32/2013 [...] e le disposizioni nazionali, sussista sempre l'obbligo per il giudice nazionale di non applicare queste ultime, in particolare se tale dovere per il giudice di disapplicare l'atto di designazione permanga anche

impugnato non richiede, immancabilmente, la disapplicazione del decreto ministeriale, *ben potendo avere rilevanza assorbente e decisiva*, nel senso della concessione della tutela interinale, *l'invocazione di elementi relativi alla persona o al gruppo sociale di appartenenza*, tali da superare la presunzione relativa determinata dall'inserimento del paese di origine nella lista» (corsivo aggiunto).

¹⁸⁷ Ai sensi del combinato disposto dell'art. 6 *bis*, comma 1, d.lgs. 142/2015 e art. 28 *bis*, comma 2, lettera b-*bis*) d.lgs. 25/2008.

¹⁸⁸ Diversamente in dottrina è stato sostenuto che «[...] data la sua portata generale, tale norma [i.e. l'art. 36, par. 1, della dir. UE n. 32/2013] – ordinariamente applicata nel giudizio sulla protezione (anche nella fase cautelare, che implica un esame sommario) – dovrebbe poter trovare applicazione anche in sede di convalida. Le poche norme sulla convalida del trattenimento dei richiedenti asilo (art. 6, c. 5, d.lgs. 142/2015) e dei migranti irregolari (art. 14, c. 4, TUI) non paiono limitare il sindacato esperibile dal giudice in quella sede», M. Savino, *Se i giudici tornassero a occuparsi del caso concreto? L'impasse sui Paesi terzi sicuri e una possibile via di uscita*, in *ADiM Blog*, 2024, https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2024/12/Savino_Editoriale_DEF.pdf.

¹⁸⁹ Per i discussi rapporti tra questi elementi e l'effetto diretto, che esulano, tuttavia, dal tema che ora ci occupa, si veda D. Miasik, M. Szwarc, *Primacy and direct effect – still together: Popławski I*, in 58(2) *C. Mkt. L. Rev.* 571 (2021); L.S. Rossi, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza Popławski*, in *Giustizia Insieme*, 2021, <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-ue/1517-effetti-diretti-delle-norme-dell-unione-europea-ed-invocabilita-di-esclusione-i-problemi-aperti-dalla-seconda-sentenza-poplawski>.

nel caso in cui detta designazione venga operata con disposizioni di rango primario, quale la legge ordinaria»¹⁹⁰.

La necessità di invocare la Corte di giustizia sul punto non derivava da dubbi interpretativi a riguardo – al contrario, il Tribunale di Bologna parla di «chiarezza della soluzione interpretativa» – bensì dal gravissimo contrasto tra governo e magistratura manifestatosi a valle della sentenza della Corte di giustizia nella c-406/22¹⁹¹.

Ad ogni modo, l'esigenza dell'autorità giudiziaria di sottoporre un simile quesito alla Corte dà la misura della preoccupante intensità del conflitto tra le diverse autorità chiamate ad applicare il diritto dell'Unione¹⁹²; risulta chiaro, invero, come i giudici del Kirchberg vengano interpellati nel caso di specie affinché la futura pronuncia rappresenti un'autorevole “protezione” che permetta alla magistratura italiana di non applicare, *in parte qua*, l'elenco nazionale dei Paesi di origine sicura per contrarietà con il diritto dell'Unione senza rischiare di subire attacchi e critiche, come verificatosi all'indomani delle sentenze di cui si è dato conto *supra*.

3.2.3 Le caratteristiche dell'atto di designazione nazionale dei Paesi di origine sicura

Come già ampiamente illustrato, in ragione dell'approvazione del d.l.158, oggi l'elenco nazionale dei Paesi di origine sicura è contenuto in una fonte di rango primario, ovverosia l'art. 2 *bis*, comma 1, del d. lgs 25/2008. In tal guisa, sia la disciplina generale che la lista nazionale contenente i Paesi di origine sicura sono contenute nello stesso atto avente forza di legge, con il risultato che la designazione di un Paese di origine sicura potrebbe avvenire derogando tacitamente alla disciplina generale e, quindi, senza rispettare i criteri da quest'ultima stabiliti.

A fronte di tale modifica legislativa, il Tribunale di Roma, con i rinvii pregiudiziali di cui si è già dato conto¹⁹³, chiedeva alla Corte se le modalità

¹⁹⁰ Secondo quesito pregiudiziale, Trib. Bologna, ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 14572-1/2024 del 25-10-2024, in banca dati Corte giust.: c-750/24, *Ortera*.

¹⁹¹ Ivi, 23, 24: «Il diritto dell'Unione risulta dotato senz'altro di efficacia diretta sicché il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare la norma europea e di non applicare quella nazionale [...]. [...] pur essendo questa l'intima e ferma convinzione giuridica del Collegio [...] la necessità di invocare la Corte di giustizia [...] deriva dal manifestarsi di un gravissimo contrasto fra le diverse Autorità chiamata a interpretare e applicare il diritto dell'Unione. Al di là della chiarezza della soluzione interpretativa condivisa da questo tribunale, il rinvio pregiudiziale appare dunque opportuno in quanto funzionale al fine di assicurare unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia del diritto europeo».

¹⁹² Si rimanda a: Consiglio Superiore della Magistratura, Comunicato stampa del 20-11-2024, con cui si comunica l'approvazione di una delibera concernente le richieste di intervento a tutela dell'indipendenza e del prestigio dei magistrati e della funzione giudiziaria aventi ad oggetto «dichiarazioni di alte cariche istituzionali e di organi di stampa su una ordinanza del Tribunale di Bologna» e «richiesta di apertura pratica a tutela del dott. Marco Gattuso, in servizio presso il Tribunale di Bologna, in merito a due questioni pregiudiziali concernenti l'interpretazione della dir. UE n. 32/2013».

¹⁹³ Primo e secondo quesito pregiudiziale, Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale n. 44346/2024 e n. 45091/2024 del 2-11-2024, in banca dati Corte giust.: c-

di tale designazione fossero o meno contrarie al diritto dell’Unione. Lo stesso Tribunale, poi, interrogava la Corte sulla conformità al diritto dell’Unione della scelta del legislatore di designare i Paesi di origine sicura senza rendere accessibili e verificabili le fonti adoperate per giustificare tale designazione.

Anzitutto, la direttiva procedure permette agli Stati membri di mantenere in vigore o introdurre una normativa che consenta, a norma dell’allegato I, di designare a livello nazionale Paesi di origine sicuri ai fini dell’esame delle domande di protezione internazionale¹⁹⁴. Nulla è detto, quindi, con riferimento alla forma che l’atto di designazione deve avere¹⁹⁵. Guardando agli altri diciotto Stati membri che hanno adottato tale tipologia di elenchi, solo in Germania l’autorità competente a adottare tale lista è il Parlamento nazionale, attraverso un atto avente forza di legge¹⁹⁶.

In attesa che la Corte di giustizia si pronunci sul quesito, si possono svolgere due brevi considerazioni: *in primis*, se è vero che, a fronte del nuovo quadro normativo, la qualificazione di un Paese come sicuro potrà avvenire derogando alla disciplina generale contenuta nello stesso art. 2 *bis* del d.lgs. 25/2008, rimane tuttavia la possibilità di sindacare tale designazione in quanto incompatibile con la normativa di diritto dell’Unione, ovverosia con le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all’art. 37 e all’allegato I della direttiva, disposizioni dotate di effetto diretto.

In secondo luogo, una questione simile – ove le modalità, i criteri e le condizioni di designazione sono contenute nello stesso atto in cui è contenuta la lista di Paesi di origine sicura – potrebbe riproporsi anche con riferimento al diritto dell’Unione. Con l’applicazione del nuovo regolamento procedure, invero, la disciplina generale in materia e l’elenco di Paesi di origine sicura eventualmente adottato a livello di Unione saranno entrambi contenuti in un regolamento (o lo stesso regolamento procedure emendato o altro regolamento)¹⁹⁷.

In questa cornice, qualora un giudice nazionale dovesse dubitare della legittimità della designazione di un Paese di origine sicuro a livello d’Unione,

758/24, *Alace* e c-759/24, *Canpelli*. Primo e secondo quesito pregiudiziale, Trib. Roma, Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale dell’11-11-2024, in banca dati Corte giust., c-780/24 PPU, *Leusi*; c-781/24 PPU, *Vensaro*; c-782/24 PPU, *Ceperti*; c-783/24 PPU, *Vertelsa*; c-784/24 PPU, *Pasecco*; c-785/24 PPU, *Vitrandi*; c-786/24 PPU, *Trestemi*.

¹⁹⁴ Art. 37 dir. UE n. 32/2013.

¹⁹⁵ Ed invero, l’Avvocato generale De La Tour, nelle conclusioni presentate il 10-4-2025, specifica che: «[...] nessuna disposizione della dir. UE n. 32/2013 precisa quale sia o quali siano le autorità degli Stati membri cui dovrebbe essere affidata la designazione dei paesi di origine sicuri a livello nazionale, nel caso o meno di un elenco nazionale, né lo strumento pertinente a tal fine. [...]» (p.to 36) «Di conseguenza, gli Stati membri godono di un ampio margine di discrezionalità quanto alla scelta degli strumenti e delle modalità procedurali destinate a garantire la designazione, nel loro diritto nazionale, di paesi terzi come paesi di origine sicuri. Nulla osta a che tale designazione risulti da un atto di rango legislativo, rientrando una siffatta scelta in realtà nell’autonomia istituzionale e procedurale loro riconosciuta» (p.to 37).

¹⁹⁶ Si rimanda alla sezione del sito dell’EUAA. *Who is Who in International Protection Asylum Authorities in the EU+*, 2022, [Who is Who - Who is Who in International Protection in the EU+: Countries Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure](#).

¹⁹⁷ Si rinvia al par. 2.1 del presente contributo.

certamente, potrà proporre un rinvio pregiudiziale di validità alla Corte di giustizia¹⁹⁸. Tuttavia, le norme rispetto a cui dovrebbe essere vagliata la legittimità della qualificazione saranno contenute nello stesso atto di diritto derivato, realizzando un cortocircuito del tutto simile a quello venutosi a creare con la recente novella normativa italiana e posto all'attenzione della Corte di giustizia con i rinvii pregiudiziali appena illustrati.

Per quanto attiene, invece, la non accessibilità (e, quindi, verificabilità) delle fonti adoperate per giustificare l'indicazione di determinati Stati Terzi quali sicuri, si voglia tenere a mente che anche in vigore del precedente d.m. le Schede Paese non erano allegate allo stesso ma erano entrate nella disponibilità del pubblico grazie ad un accesso civico generalizzato formulato dall'ASGI¹⁹⁹. Per altro, alcune parti del testo di quei documenti risultavano oscure per motivazioni riconducibili alla tutela delle relazioni internazionali. Oggi, preoccupantemente, questa forma di tutela delle esigenze di sicurezza e di continuità delle relazioni internazionali è entrata a far parte del testo di legge.

Per vero, l'aggiornamento dell'elenco nazionale contenuto all'art. 2 *bis*, comma 1, è affidato al Consiglio dei Ministri che, entro il 15 gennaio di ciascun anno²⁰⁰, emette una relazione, nella quale, compatibilmente con le preminenti esigenze di sicurezza e di continuità delle relazioni internazionali e tenuto conto delle informazioni di cui si è appena detto, riferisce sulla situazione dei Paesi inclusi nell'elenco vigente e di quelli dei quali intende promuovere l'inclusione²⁰¹. Mentre è espressamente previsto che il Governo trasmetta la relazione alle competenti commissioni parlamentari, nulla si dice con riguardo alla pubblicazione delle stesse.

Secondo la Sezione specializzata di Roma il mancato accesso a tali informazioni da parte del richiedente asilo e del giudice comporterebbe una significativa limitazione della tutela giurisdizionale effettiva dato che «gli elementi di fatto e di diritto su cui si fonda la fattispecie sottoposta a controllo giudiziario devono essere ostensibili all'interessato, al fine di consentirgli di svolgere le proprie difese; d'altro lato, tali elementi devono essere noti al giudice, o devono poter essere agevolmente acquisiti agli atti

¹⁹⁸ Per quanto riguarda la possibilità di esperire un'azione di annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE, si riporta quanto sostenuto da ECRE, *Comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin and amending the recast Asylum Procedures Directive COM(2015) 452*, 2015, 4 ss, secondo cui «[...] it will be very difficult to envisage a case where an asylum seeker successfully establishes that the inclusion of a country in the common list per se is of “direct and individual concern” to him or her, in line with the test elaborated by the Court’s jurisprudence. [...]».

¹⁹⁹ Si rimanda a Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, *Accesso civico ASGI: le schede dei Paesi di origine “sicuri”*, 19-6-2024 <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri-2/>.

²⁰⁰ La prima relazione è stata presentata con diversi mesi di ritardo, ovverosia l'1-4-2025: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/442237.pdf>.

²⁰¹ Art. 2 *bis*, comma 4 *bis*, d.lgs. 25/2008.

del processo, in modo da rendere possibile il loro scrutinio ai fini della decisione»²⁰².

4. Alcune delle future questioni riguardanti il concetto di Paese di origine sicuro

Dopo aver ricostruito le attuali questioni in materia di Paesi di origine sicuri, si vuole far ora brevemente cenno ad alcune delle ripercussioni che la nuova disciplina, introdotta dal regolamento procedure, avrà in tema di sindacato giurisdizionale sulla qualificazione di un Paese come sicuro.

Come riportato al par. 2.1 del contributo, il nuovo regolamento procedure prevede requisiti meno stringenti in capo agli Stati membri ai fini della designazione di Paesi di origine sicura²⁰³. Il giudice, di conseguenza, potrà accertare il contrasto tra la designazione nazionale del Paese come di origine sicuro e le condizioni sostanziali e procedurali sancite dal diritto dell'Unione in un ventaglio di ipotesi più limitato rispetto all'attuale.

Per giunta, il più ristretto margine di intervento delle giurisdizioni nazionali deriverà dalla nuova ipotesi all'avverarsi della quale i richiedenti asilo saranno destinatari di una procedura accelerata di asilo alla frontiera. Segnatamente, tale procedura si applicherà ai richiedenti asilo per i quali la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat, pari o inferiore al 20%²⁰⁴. Se si considera che molti Paesi di origine sicuri indicati dalle liste nazionali includono Stati i cui cittadini hanno un tasso di riconoscimento della protezione internazionale pari o inferiore al 20%²⁰⁵, ciò, di fatto, comporterà

²⁰² Trib. Roma, Trib. Roma, ordinanze di rinvio pregiudiziale n. 44346/2024 del 2-11-2024, in banca dati Corte giust.: c-758/24, *Alace*.

²⁰³ Pur consapevoli del fatto che, una volta che troverà applicazione il nuovo regolamento procedure, sarà possibile designare a livello di Unione europea Paesi di origine sicura, questa ipotesi non è qui considerata in quanto, comunque, tale indicazione è subordinata alla approvazione di un ulteriore regolamento contenente la lista di Paesi di origine sicura (si rimanda a quanto già riportato *supra* par. 2.1).

Per quanto attiene, invece, ai requisiti (sostanziali e procedurali) meno stringenti in capo agli Stati membri ai fini della designazione di Paesi di origine sicura si fa riferimento, ad esempio, al fatto che mentre oggi la direttiva procedure richiede agli Stati membri di riesaminare periodicamente la situazione nei Paesi designati Paesi di origine sicuri (art. 37, par. 2, dir. UE n. 32/2013), il regolamento procedure non richiama più quest'onere (art. 61 e 64 del reg. UE n. 1348/2024). Inoltre, l'art. 61, par. 2, del nuovo regolamento dispone che la designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro a livello sia di Unione che nazionale può essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili.

²⁰⁴ Art. 42, par. 1, lett. j) letto in combinato disposto con l'art. 45, par. 1 reg. UE n. 1348/2024. Al richiedente, invece, non sarà applicata una procedura di frontiera accelerata se «l'autorità accertante valuti che la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero [se] il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20%, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive», art. 42, par. 1, lett. j), reg. UE n. 1348/2024.

²⁰⁵ Ad esempio, incrociando dati forniti dall'EUAA relativi all'anno 2023 ([https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-06/2024 Asylum Report EN.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-06/2024%20Asylum%20Report%20EN.pdf)) con la lista Paesi di origine attualmente in vigore i

l'applicazione automatica della procedura di frontiera per alcuni di quei richiedenti asilo che oggi, invece, ricadono nella procedura accelerata in quanto provenienti da Paesi di origine sicura. Mentre oggi, quindi, il giudice può intervenire sindacando i presupposti applicativi della procedura accelerata (o del trattenimento), in futuro tale controllo non sarà possibile dato, per l'appunto, l'automatismo di cui si è appena detto.

Altra questione concerne, invece, il ruolo di rilievo riconosciuto alla *soft law* dell'EUAA dalla futura disciplina in materia di Paesi di origine sicuri.

Per vero, una volta che il regolamento procedure troverà applicazione, la valutazione volta a stabilire se un Paese sia di origine sicuro dovrà tener conto («shall take into account» secondo la versione inglese) dell'analisi comune dell'EUAA, di cui all'articolo 11 del regolamento istitutivo dell'Agenzia²⁰⁶. Questo atto di *soft law*, assieme alle note di orientamento, contribuisce a formare le *Country Guidances*²⁰⁷. Per la precisione, l'analisi comune è la fonte principale ed integrale, che definisce elementi su quel determinato Paese «in accordance with legislation, jurisprudence and horizontal guidance», le note di orientamento, invece, riassumono le conclusioni dell'analisi comune in un formato di più facile utilizzo, fornendo orientamenti pratici all'autorità nazionale competente per l'analisi dei singoli casi²⁰⁸.

A far data dal 12 giugno 2026, quindi, dell'analisi comune dovrà tener conto non più solo l'autorità (amministrativa o giudiziaria) durante l'esame nel merito della domanda di protezione internazionale²⁰⁹ ma, a monte, anche l'autorità di governo competente a stilare la lista di Paesi di origine sicura o, nell'ipotesi in cui venga adottato un elenco a livello di UE, la Commissione europea²¹⁰.

D'altra parte, ben potrà accadere che uno Stato membro indichi un Paese come di origine sicuro pur dando l'analisi comune dell'EUAA indicazioni contrarie. Questo contrasto, per esempio, si registrava nell'ordinamento italiano fino alla recente novella normativa che ha eliminato la Nigeria dall'attuale elenco dei Paesi di origine sicura²¹¹. In precedenza, benché l'analisi comune sulla Nigeria rivelasse in modo chiaro

tassi di riconoscimento della protezione internazionale in prima istanza risultano essere i seguenti: Albania 7%; Algeria 9%; Bangladesh 5%; Egitto 7%; Georgia 4%; Serbia 1%; Perù 5%; Marocco 5%; Macedonia del Nord 0%; Costa d'Avorio 29%. L'EUAA non fornisce statistiche per: Bosnia-Erzegovina; Capo Verde; Gambia; Ghana; Kosovo; Montenegro; Senegal; Sri Lanka e Tunisia.

²⁰⁶ Art. 61, par. 3 reg. UE n. 1348/2024.

²⁰⁷ Disponibili in EUAA, *Country Guidance*, <https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/country-guidance>.

²⁰⁸ EUAA, *Country Guidance: Syria*, 7-2-2023, in <https://euaa.europa.eu/country-guidance-syria-2023>.

²⁰⁹ Art. 11, par. 3, reg. UE n. 2303/2021, considerando 38 e art. 34, par. 2, lett. b) reg. UE n. 1348/2024.

²¹⁰ Art. 61, par. 3 reg. UE n. 1348/2024.

²¹¹ D.l. 158/2024.

come vaste aree fossero caratterizzate da elevata insicurezza²¹², il Paese veniva comunque inserito nella lista dei Paesi di origine sicura²¹³.

In tal guisa, l'atto nazionale di designazione ben potrebbe (e potrà) non essere conforme alla *soft law* dell'Agenzia.

In questo senso, al giudice che si troverà a sindacare tale atto si potrà porre la questione dell'ampiezza di quel «shall take into account»: tale clausola impone, ad esempio, alla competente autorità nazionale di fornire specifiche ragioni qualora intenda discostarsi dalle indicazioni date dall'Agenzia nell'analisi comune?

Per vero, guardando alla distinzione proposta da Arroyo sugli effetti della *soft law* dell'UE²¹⁴, le *Country Guidances* dell'EUAA (di cui l'analisi comune è una componente) subiscono un'attrazione verso quella *soft law* capace di produrre, per il tramite di un onere imposto dalla *hard law*, effetti invalidanti indiretti qualora le autorità nazionali non si attengano alle indicazioni contenute nell'atto *soft*²¹⁵. Tali effetti prendono vita, ad esempio, a fronte del meccanismo c.d. di *comply or explain*, grazie al quale la *soft law* acquisisce una sorta di efficacia rinforzata: l'atto di *hard law*, infatti, richiede ai destinatari di fare uno sforzo per rispettare la *soft law* e di fornire ragioni dell'eventuale decisione di non adattarsi alla stessa. Di fatto, quindi, grazie al meccanismo c.d. di *comply or explain*, cristallizzato nella norma *hard*, la *soft law* diventa parametro di legittimità, anche se solo indiretto, dell'azione amministrativa che risulta viziata se non rispetta l'atto di *soft law* e non fornisce motivazione di una tale scelta²¹⁶.

Tuttavia, quanto previsto all'art. 61, par. 3 del nuovo regolamento procedure, a prima vista, rappresenta un dispositivo che tende alla *comply or explain rule* ma che, ancora, non coincide con essa. Invero, la disposizione non impone all'autorità nazionale di addurre ragioni per le quali intende discostarsi dall'atto di *soft law*²¹⁷. Perciò, mentre ove vi è un chiaro

²¹² Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del massimario e del ruolo, Servizio civile e penale, Relazione su novità normativa n. 84 del 22-11-2023, 73 e EUAA, *Guidance Note: Nigeria*, 19-10-2021, 30 ss. A. Pirrello, *On the Production and (Mis)Use of Country of Origin Information*, in *Verfassungsblog*, 23-5-2024, <https://verfassungsblog.de/nigeria-as-a-safe-country-of-origin>.

²¹³ D.m. 142/2023.

²¹⁴ L. Arroyo Jiménez, *Beyond bindingness: a typology of EU soft law legal effects*, in P.L. Láncos, N. Xanthoulis, L. Arroyo Jiménez (Eds), *The legal effects of EU soft law*, Cheltenham, Northampton, 2023, 9, 10.

²¹⁵ *Ibidem*, 19 ss.

²¹⁶ Si veda, ad esempio, art. 16 reg. UE n. 1093/2010 e art. 38, par. 2, dir. UE n. 1972/2018. In dottrina: J. Alberti, *Un atto vincolante può essere dichiarato invalido?*, in *Dir. Un. Eur.*, 2022, 2, 425, 437 ss; E. Kollmann, *Hard rules for soft law: The case of European Union telecommunications law*, in P.L. Láncos, N. Xanthoulis, L. Arroyo Jiménez (Eds), *The legal effects of EU soft law*, *op. cit.*, 213.

²¹⁷ Si voglia notare che la proposta di regolamento istitutivo dell'EUAA, avanzata nel 2016, proponendo un meccanismo di *comply or explain*, imponeva agli Stati membri di tener conto dell'analisi comune nell'esaminare le domande di protezione internazionale e chiariva che, se l'autorità nazionale competente non ne avesse tenuto conto, doveva indicare le ragioni di una tale mancata considerazione. Si vedano: art. 10, par. 2 e par. 4, lett. c) proposta di regolamento COM (2016) 271 final. Si tenga a mente, inoltre, che secondo l'EUAA gli Stati membri «have an obligation to take into account the common

riferimento alla *comply or explain rule* si può parlare di effetti invalidanti indiretti, non è detto che lo stesso possa valere con riguardo all'analisi comune dell'Agenzia, constatato che manca, all'art. 61, par. 3 del regolamento n. 1348/2024, un chiaro riferimento in questo senso.

Per tale ragione, quando tale disposizione troverà applicazione, possiamo immaginare che, se l'autorità nazionale competente non si adatterà alle indicazioni contenute nell'analisi comune dell'EUAA, non dando ragione di tale scelta, il giudice che si troverà a sindacare (in via diretta o indiretta) la designazione di un Paese di origine sicuro – secondo l'autorità nazionale ma non secondo l'analisi comune dell'Agenzia – potrà sollevare un rinvio pregiudiziale d'interpretazione alla Corte di giustizia. Precisamente, l'autorità giudiziaria nazionale potrà chiedere alla Corte se l'art. 61, par. 3, del regolamento procedure, letto in combinato disposto con l'art. 12 del regolamento istitutivo dell'EUAA, debba esser interpretato nel senso che, qualora l'autorità nazionale, nel designare un Paese come di origine sicuro, non segua le indicazioni contenute nell'analisi comune, essa è tenuta a fornire adeguate motivazioni di una tale scelta.

5. Conclusioni

Date le rilevanti implicazioni che l'applicazione del concetto di Paese di origine sicuro comporta e l'attuale frattura tra magistratura e governo riguardante l'interpretazione della pronuncia nella causa c-406/22 e delle disposizioni della direttiva procedure, in chiusura si vuole anzitutto ricordare la rilevanza del ruolo della Corte di giustizia quale garante dell'uniforme interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione. L'autorevolezza della Corte è stata certamente riconosciuta dai giudici dell'ordinamento italiano che, pur nella chiarezza della soluzione interpretativa e visto il contrasto fra le diverse Autorità chiamate a interpretare e applicare il diritto dell'Unione, hanno sollevato diversi rinvii pregiudiziali di cui si è tentato di dar conto nel presente contributo.

Anche la Corte di Cassazione, con la sentenza del 19 dicembre²¹⁸ e l'ordinanza interlocutoria del 30 dicembre 2024²¹⁹, ha dimostrato spirito di dialogo e cooperazione con la Corte di giustizia²²⁰.

Se risulta certamente apprezzabile l'apertura ad un confronto tra le due Corti, si nutrono, tuttavia, dubbi rispetto all'affermazione della Cassazione, secondo cui «pur dovendosi dare rilievo al fatto che la direttiva in vigore, da applicare alla fattispecie in scrutinio, prevede l'effettuazione della designazione del paese sicuro senza contemplare espressamente la possibilità di considerare eccezioni per categorie di persone chiaramente identificabili;

analysis and guidance notes when examining applications for international protection». Si veda, ad esempio, EUAA, *Country Guidance: Afghanistan*, 2023, 6.

²¹⁸ Corte cassazione, sent. n. 33398 del 19-12-2024.

²¹⁹ Corte di Cassazione, ordinanza interlocutoria n. 34898/2024 del 30-12-2024.

²²⁰ In questo senso anche R.G. Conte e M. Serio, *Brevi note sul rinvio pregiudiziale ex art. 363 bis c.p.c. e su limiti e controlimiti giurisprudenziali alla definizione normativa di Paese sicuro*, in *Giustizia insieme*, 9-1-2025, <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-civile/3356-brevi-note-sul-rinvio-pregiudiziale-ex-art-363-bis-c-p-c-definizione-paese-sicuro-roberto-giovanni-conti-mario-serio>.

tuttavia, non sembrerebbe potersi prescindere, a livello interpretativo, dalla nuova disciplina dettata dal regolamento UE n. 1348/2024 [...]»²²¹.

A tale efficacia anticipata allude, per altro, sia la dottrina²²² che il d.l. 158/2024, il cui preambolo richiama il regolamento procedure e, in particolare, il suo art. 61, par. 2, al fine di giustificare la permanenza di eccezioni per categorie di persone nell'attuale art. 2 *bis*, comma 2, d.lgs. 25/2008²²³.

Contrariamente a tale diffusa opinione, si ritiene che fino a quando non troverà applicazione il regolamento procedure, l'interpretazione e applicazione della normativa vigente in materia non può, in alcun modo, essere influenzata dalle disposizioni che troveranno attuazione a far data dal 12 giugno 2026, per altro certamente meno garantiste quanto ai diritti procedurali e sostanziali riconosciuti ai richiedenti asilo.

L'implementazione anticipata di normative dell'Unione non ancora entrate in vigore o, come nel caso di specie, non ancora attuate non è, d'altronde, una novità nel contesto della politica migratoria e d'asilo²²⁴.

²²¹ Corte di Cassazione, ordinanza interlocutoria n. 34898/2024 del 30-12-2024, p.to 16.

²²² F. Munari, *Le torri (d'avorio?) di Kirchberg*, *op.cit.*, 1 ss.: «Da ultimo, poco convincente sembrerebbe anche il passaggio della sentenza che non ha valorizzato il regime stabilito dal nuovo reg. UE n. 1438/2024, alla luce della teorica dell'interpretazione conforme cui la Corte ci ha abituato rispetto alle norme non ancora efficaci ma già in vigore: così, se è vero che il regolamento citato sarà applicabile dal giugno 2026, è altrettanto vero che esso è già in vigore, e come tale dovrebbe imporsi al giudice nazionale alla stregua di canone interpretativo a far data dal 23-5-2024. [...]».

²²³ D.l. 158/2024, preambolo: «[...] Considerato il reg. UE [...] n. 1348/2024 [...] e, in particolare, l'articolo 61, par. 2 secondo cui la designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale può essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili che, pur trovando applicazione a decorrere dal 12-6-2026, ha indicato l'orientamento condiviso da parte degli Stati membri dell'Unione europea [...]».

²²⁴ Ad esempio, tra il 17 e il 20-3-2023, la Commissione avviava due progetti pilota “*for fast asylum and return procedures*” in Bulgaria e Romania (Commissione europea, Comunicato stampa, *The european Commission launches a pilot project with Bulgaria*, 20-3-2023. Comunicato stampa della Commissione europea del 17-3-2023, *The european Commission launches a pilot project with Romania*). I due Paesi si impegnavano a notificare provvedimenti di rigetto del riconoscimento della protezione internazionale contestualmente a decisioni di rimpatrio e ad implementare procedure accelerate in frontiera. Questo approccio fa tornare alla mente la proposta modificata di regolamento procedure, al tempo ancora pendente, e, in particolar modo, il suo articolo 35 *bis* che amplia il novero di ipotesi in cui si applica una procedura di asilo accelerata e indica agli Stati membri di emanare le decisioni di asilo e di rimpatrio nello stesso atto o, se in atti distinti, contestualmente. Ancora, il 3-12-2020, la Commissione firmava un *Memorandum of Understanding* (MoU) con il governo greco (Commissione europea, *Annex to the Commission Decision approving the Memorandum of Understanding*, 2-12-2020, C (2020) 8657 def.). Il MoU, tutt'oggi, definisce i compiti e le responsabilità di ciascun attore coinvolto nella costruzione e gestione del nuovo *Multi-purpose reception and identification centres* sull'isola e la cornice entro cui la Commissione e le Agenzie dell'UE cooperano con le autorità greche. Anche questo progetto pilota si situa nell'ambito delle proposte introdotte dalla Commissione con il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo. Come già sta accadendo per la costruzione delle nuove strutture, in futuro, i fondi dell'UE potrebbero essere utilizzati per la creazione di centri di accoglienza in co-

Questa pericolosa tensione porta con sé, un deterioramento anticipato del trattamento delle persone migranti e, contestualmente, rischia di dar vita a normative o prassi che, benché in linea con la normativa “futura” si pongono in violazione di quella vigente.

Per concludere, nei mesi e negli anni a venire, soprattutto in vista delle novità introdotte dal regolamento procedure in termini di ulteriore compressione delle garanzie e dei diritti dei richiedenti protezione internazionale provenienti da Paesi definiti sicuri, il ruolo dell'autorità giudiziaria nazionale e della Corte di giustizia in tale materia risulterà, benché ridotto, comunque determinante per arginare un utilizzo strumentale della nozione di Paesi di origine sicura ed assicurare il rispetto dei (seppur limitati) obblighi imposti dalla direttiva oggi, e dal regolamento un domani, agli Stati membri e alla Commissione nella redazione di liste nazionali e dell'Unione.

Marcella Cometti

Dip.to di Giurisprudenza

Università degli Studi di Torino

marcella.cometti@unito.it

gestione non solo in altre parti della Grecia ma anche in altri Stati membri dell'UE. A tal proposito si veda: Commissione europea, *Directorate-General For Migration and Home Affairs, Task Force Migration Management, HOME C.4/0V, Mission Report to Athens 25-28 November 2021*, documento in possesso dell'A. derivante da una richiesta accesso agli atti inviata alla Commissione europea (GESTDEM 2022/2217): «The Vice President underlined that the opening of the centres in Kos and Leros, the construction of which was carried out with 100% European funding, marks a new chapter in the management of migration at our common European borders and a prime example of the new European policy on migration and asylum». Mediatore europeo, Decisione nel Caso OI/3/2022 MHZ, 07-6-2023.

