



## OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 5/2024

### 1. IL CONCETTO DI “PAESE SICURO” NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA: LA SENTENZA DELLA CGUE NELLA CAUSA C-406/22 COME OSTACOLO AL PARADIGMA DI ESTERNALIZZAZIONE? IL CASO ITALIANO

#### 1. *Brevi considerazioni introduttive*

Il 4 ottobre 2024 la Grande sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha adottato una significativa decisione nella causa *CV contro Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky* (sentenza della Corte del 4 ottobre 2024, causa [C-406/22](#), ECLI:EU:C:2024:841) interpretando per la prima volta nel merito le disposizioni della direttiva 2013/32/UE cd. procedure ([Direttiva 2013/32/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) e del suo Allegato I circa la definizione di Paese di origine sicuro. La sentenza ha chiarito importanti profili in relazione alla designazione di un Paese di origine come “sicuro” nel diritto dell'Unione europea ed ha avuto considerevoli conseguenze anche nel diritto interno. In ottemperanza dell'obbligo di recepimento del diritto dell'UE, difatti, nell'ordinamento italiano tale pronuncia ha svolto un ruolo di primo rilievo, configurandosi come un ostacolo all'implementazione del Protocollo di intesa in materia migratoria tra Italia ed Albania del novembre 2023.

Il contributo, quindi, prende le mosse dall'analisi della sentenza come volano di riflessione sulla crucialità del concetto di Paese sicuro nel diritto UE, per poi esaminare il ruolo della stessa nel contesto giuridico italiano. In particolar modo, si sostiene che la decisione in esame abbia comportato un cambio di paradigma nella consueta dialettica che si instaura tra l'esternalizzazione dei flussi migratori e i *safe country concepts*, come dimostra il caso italo-albanese.

#### 2. *I fatti della causa e le questioni pregiudiziali*

Il ricorrente nel procedimento principale, CV, è un cittadino moldavo che nel 2018 si ritrova testimone di un incidente stradale mortale. L'autore del reato abbandona il luogo senza prestare soccorso e CV avverte le forze dell'ordine. La stessa notte, il ricorrente viene prelevato dalla sua abitazione da un gruppo di individui non identificati che lo minacciano e malmenano. A seguito di questo episodio, CV abbandona la sua città per qualche giorno, cercando riparo altrove. Al ritorno, il ricorrente trova la sua abitazione incendiata: CV,

temendo per la sua incolumità, decide di fuggire. Dopo alcuni anni di irregolarità, nel febbraio del 2022, l'uomo presenta una domanda di asilo nella Repubblica Ceca. Il Ministero dell'Interno ceco rigetta la richiesta di protezione internazionale del ricorrente per manifesta infondatezza. In effetti, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2 della legge ceca sull'asilo, la Moldavia – ad eccezione della Transnistria – è considerata un Paese di origine sicuro. Inoltre, ad avviso del Ministero, il ricorrente non ha saputo dimostrare perché, nel suo caso specifico, tale istituto non avrebbe dovuto essere applicato. CV decide di presentare ricorso avverso il diniego e il giudice competente, la Corte regionale di Brno della Repubblica Ceca, pone alla Corte di giustizia tre quesiti circa alcune disposizioni della direttiva 2013/32/UE e del suo Allegato I in merito alla designazione di un Paese di origine come sicuro.

In primo luogo, il giudice del rinvio chiede se, ai sensi dell'articolo 37 della direttiva 2013/32/UE, in combinato disposto con il suo Allegato I, un Paese terzo che invoca il diritto di derogare agli obblighi previsti dalla CEDU ([Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo](#), adottata il 4 novembre 1950, entrata in vigore il 3 settembre 1953, ETS n. 5), in applicazione dell'articolo 15 della stessa Convenzione, cessa di soddisfare i criteri per essere indicato come Paese di origine sicuro. La Corte ceca ha sottoposto tale quesito poiché nell'aprile 2022 la Repubblica di Moldova ha deciso di esercitare il suo diritto di deroga agli obblighi derivanti dalla CEDU a causa dell'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa. Tuttavia, è opportuno evidenziare che l'11 aprile 2024, la Moldova ha [notificato](#) al Consiglio d'Europa la cessazione di tale regime con effetto dal 31 dicembre 2023 (cfr. [Conclusioni dell'Avvocato generale](#) Emiliou del 30 maggio 2024, Causa C-406/22, ECLI:EU:C:2024:442, punto 33). In secondo luogo, il giudice del rinvio domanda alla Corte europea se sia possibile, ai sensi dell'articolo 37 della direttiva 2013/32/UE, designare un Paese di origine come sicuro con l'eccezione di alcune zone del suo territorio. Da ultimo, la Corte ceca chiede al giudice europeo se - ai sensi dell'articolo 46 direttiva 2013/32/UE, in combinato disposto con l'articolo 47 della CDFUE (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000, entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, [2000/C 364/01](#), nella versione adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007) - qualora almeno uno dei due precedenti quesiti abbia una risposta affermativa e, quindi, un Paese di origine non possa più essere considerato come sicuro, il giudice amministrativo, nel procedimento di ricorso contro una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale, debba tenerne conto d'ufficio anche senza un'eccezione da parte del richiedente asilo.

### *3. La decisione della Corte di giustizia*

Il paragrafo 1 dell'articolo 37 della direttiva c.d. procedure dispone la possibilità per gli Stati membri di introdurre una normativa che consente di indicare a livello nazionale Paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale. L'Allegato I della direttiva stabilisce quali sono i criteri e gli elementi che debbono essere presi in considerazione per designare un Paese terzo come sicuro. Tra tali fattori, al secondo comma, lettera b), figura proprio il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella CEDU, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma all'articolo 15, paragrafo 2, di tale Convenzione. In merito al primo quesito, la Corte ha stabilito che – ai sensi dell'articolo 37 della direttiva 2013/32/UE in combinato disposto con il suo Allegato I - un Paese terzo non cessa di soddisfare i criteri per essere designato come Paese di origine sicuro per il solo motivo che si avvale del diritto di derogare agli obblighi previsti dalla CEDU. Il giudice europeo ricorda come «sebbene l'articolo 15 della CEDU preveda che, in caso di guerra o in caso di altro

pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, sia possibile adottare misure in deroga agli obblighi previsti da tale convenzione, l'esercizio di tale facoltà è accompagnato da certe garanzie» (C-406/22, punto 54). In effetti, la Convenzione stessa indica precise tutele per il ricorso alla deroga disposta all'articolo 15, limitandone l'uso ai casi in cui è strettamente necessario, richiedendo che non vi sia alcun conflitto con altre norme di diritto internazionale, consentendo deroghe solo a determinati diritti e rimanendo la deroga soggetta al riesame da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, la Corte ha evidenziato come «dal mero ricorso, da parte di un paese terzo, al diritto di deroga previsto all'articolo 15 della CEDU non si può dedurre né che tale paese terzo abbia effettivamente adottato misure che hanno l'effetto di derogare agli obblighi previsti da tale convenzione né, eventualmente, quali siano la natura e la portata delle misure in deroga adottate» (C-406/22, punto 56).

Tuttavia, la CGUE ha specificato che, qualora un Paese considerato sicuro faccia ricorso all'articolo 15 CEDU, le autorità competenti dello Stato membro che lo ha designato come tale - in ottemperanza all'obbligo di riesame - dovranno valutare se sussistono ancora le condizioni per la detta indicazione.

In relazione al secondo quesito pregiudiziale, ossia se un Paese extra-UE possa essere designato come “paese di origine sicuro” con eccezioni territoriali, il giudice di Lussemburgo si è espresso chiarendo che ciò - ai sensi dell'articolo 37 della direttiva procedure in combinato disposto con l'Allegato I - non è possibile. Più nel dettaglio, la Corte ha motivato tale passaggio da più punti di vista, prendendo in considerazione il testo letterale, il contesto, la finalità e la genesi della direttiva procedure. In primo luogo, la Corte ha analizzato la formulazione della direttiva, che utilizza il termine “paese” senza alcun riferimento alla possibilità che tale designazione possa riguardare soltanto una parte del territorio. Inoltre, il contesto della direttiva, compresa la definizione di “paese di origine sicuro” contenuta nell'Allegato I, non suggerisce che la possibilità di un riconoscimento parziale sia contemplato. In effetti, l'Allegato I dispone che un Paese può essere riconosciuto come sicuro «se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95, 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». L'espressione «in modo generale e uniforme» sembra, quindi, escludere tale eventualità. La Corte ha poi osservato che l'istituto del “paese di origine sicuro” costituisce un'eccezione rispetto al normale procedimento di esame delle domande di asilo. Di conseguenza, come avviene per le deroghe, esso deve essere interpretato in modo restrittivo, soprattutto quando il testo della direttiva non offre alcun supporto per una lettura più ampia. Se, dunque, l'articolo 37 della direttiva 2013/32/UE stabilisce un regime derogatorio, la previsione di un'eccezione di parte del territorio di un Paese di origine rappresenterebbe un'eccezione alla deroga e, quindi, estenderebbe pericolosamente e infondatamente l'applicazione del regime derogatorio. Guardando al contesto storico di adozione della direttiva c.d. procedure, la Corte ha rilevato come la direttiva del 2005 ([Direttiva 2005/85/CE](#) del Consiglio del 1° dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato) prevedesse esplicitamente la possibilità di designare parti di un Paese come sicure, a differenza della direttiva del 2013 che ha eliminato tale possibilità. Infine, la Corte, esaminando gli obiettivi della direttiva sulle

procedure di asilo, ha sottolineato che il legislatore europeo mirasse a bilanciare la necessità di una valutazione rapida con quella di un esame approfondito delle domande di asilo.

Con riferimento al terzo quesito – vale a dire la possibilità di controllo dell’indicazione di “paese di origine sicuro” da parte di un tribunale di appello - la Corte ha esaminato dettagliatamente il diritto ad un ricorso effettivo, così come sancito dall’articolo 46 della direttiva 2013/32/UE, letto alla luce dell’articolo 47 CDFUE che rappresenta una riaffermazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva. Il paragrafo 3 dell’articolo 46 della direttiva 2013/32/UE dispone che «gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l’esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l’esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE (...)».

La Corte ricorda come la locuzione *ex nunc* e l’aggettivo “completo” evidenzino l’obbligo del giudice di procedere ad una valutazione che tenga conto dei nuovi elementi intervenuti dopo l’adozione della decisione oggetto dell’impugnazione (v., in tal senso, la sentenza della Corte del 25 luglio 2018, [causa C-585/16](#), ECLI:EU:C:2018:584, punti 111, 112, 113). Inoltre, l’espressione «se del caso» evidenzia il fatto che l’esame completo ed *ex nunc* incombente al giudice non deve necessariamente vertere sull’esame nel merito delle esigenze di protezione internazionale e che esso può dunque riguardare gli aspetti procedurali di una domanda di protezione internazionale (C-585/16, punto 115). «Ebbene, la designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro rientra in tali aspetti procedurali delle domande di protezione internazionale» (C-406/22, punto 91). Per tali ragioni, la CGUE ha stabilito che tali designazioni debbono essere riesaminate d’ufficio dai tribunali anche se il richiedente asilo non solleva la questione. In particolare, i tribunali sono tenuti a controllare l’invocazione di deroghe alla CEDU da parte degli Stati e la portata territoriale della designazione di un Paese di origine sicuro.

#### 4. Il ruolo nodale del concetto di “Paese sicuro” nel diritto dell’Unione europea

Nell’ambito del diritto dell’Unione europea, il concetto di «paese di origine sicuro» è stato regolamentato per la prima volta dalla direttiva 2005/85/CE e risponde ad una logica di razionalizzazione dell’esame delle numerose richieste di asilo. Come rilevato dalla stessa Corte di giustizia in una sua precedente pronuncia, il riconoscimento di un Paese di origine sicuro si basa «su una forma di presunzione relativa di protezione sufficiente nel paese di origine, la quale può essere confutata dal richiedente indicando motivi imperativi attinenti alla sua situazione particolare» (sentenza della Corte del 25 luglio 2018, [causa C-404/17](#), EU:C:2018:588, punto 25).

L’indicazione del Paese di origine del richiedente asilo come sicuro implica alcune restrizioni procedurali di particolare rilievo. In primo luogo, viene applicata una procedura accelerata che comporta tempi più ristretti per la decisione e per l’impugnazione. *In secundis*, l’onere della prova è invertito: il richiedente è chiamato a confutare la presunzione di sicurezza del suo Paese di origine. Inoltre, in caso di impugnazione del provvedimento di rigetto, non si applica la sospensione automatica dello stesso che consentirebbe al richiedente di rimanere sul territorio in attesa della decisione. È evidente, quindi, come tali aspetti determinino una limitazione sostanziale e procedurale del diritto di asilo e, di conseguenza, il ruolo nodale che ricopre la designazione di un Paese come sicuro.

Nel diritto dell’Ue, esistono tre differenti nozioni di *safe country*: «primo paese d’asilo», «paese terzo sicuro» e «paese d’origine sicuro». Tutti e tre i concetti rientrano nelle cosiddette

pratiche di *protection elsewhere* (B. F. OSSO, *Unpacking the Safe Third Country Concept in the European Union: B/orders, Legal Spaces, and Asylum in the Shadow of Externalization*, in *Oxford International Journal of Refugee Law*, 2023, p. 273) e si fondano sull'assunto che alcuni richiedenti asilo non debbano ricevere protezione nello Stato in cui presentano la domanda di asilo, poiché avrebbero potuto ottenere protezione nel loro Paese di origine o in un altro Stato, attraversato durante il loro viaggio, o considerato sicuro in relazione alla loro situazione personale. I *safe country concepts* sembrano delinearli come dei «meccanismi per trasferire la responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo ad altri paesi, sia all'interno che all'esterno dell'Europa.» (M. GIUFFRÉ, C. DENARO, F. RAACH, *On 'Safety' and EU Externalization of Borders: Questioning the Role of Tunisia as a "Safe Country of Origin" and a "Safe Third Country"*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, pp. 570-599).

In effetti, l'ampia nozione di "paese sicuro" è stata descritta come «un meccanismo procedurale per trasferire i richiedenti asilo ad altri Stati ritenuti avere la responsabilità primaria nei loro confronti, evitando così la necessità di prendere una decisione nel merito, poiché un altro paese è considerato, o immaginato, sicuro.» (G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, in *Oxford University Press*, 2007, p. 392). A tal proposito, alcuni studiosi hanno evidenziato come il concetto di "paese sicuro" operi come un *bordering tool*, vale a dire come uno strumento di confine che stabilisce quali soggetti sono degni o non degni di protezione, decidendo dove questi ultimi debbono essere protetti. I *safe country concepts* fanno parte di un complesso processo di gestione delle richieste di asilo che si sostanzia in quello che si definisce un *border regime*. Tale concetto, in effetti, sembra cogliere «the production of borders from and with a perspective of migration» (N. DE GENOVA, S. MEZZADRA, J. PICKLES, *New Keywords: Migration and Borders*, in *Cultural Studies*, 2015, p. 69). La *ratio* che anima tali concetti è la medesima: «the creation and use of legal borders within and outside State territories through migration management measures demonstrates States' attempts to reserve access for a small number of select people» (B. F. OSSO, *Unpacking the Safe Third Country Concept*, cit., p. 278).

Parte della dottrina sostiene che il concetto di *safe country* venga utilizzato come nuovo elemento di un processo evolutivo di esternalizzazione ed internalizzazione dei richiedenti asilo che attraversano i confini territoriali degli Stati di destinazione, ma che continuano ad incontrare inediti confini giuridici all'interno e all'esterno di tali territori. Adottando questa lente di indagine, quindi, risulta ancora più evidente il ruolo cruciale che svolge la nozione di "Paese sicuro" nell'ambito della politica migratoria dell'Unione europea.

##### 5. Gli effetti della sentenza dell'ordinamento italiano

Come chiarito in precedenza, il presente contributo proporrà, anzitutto, una breve analisi critica degli effetti che si sono verificati a seguito dell'adozione della decisione in esame nel quadro giuridico italiano con riferimento all'attuazione del Protocollo d'intesa tra Italia ed Albania ([Protocollo](#) tra il governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione migratoria, firmato il 6 novembre 2023, in vigore dal 25 marzo 2024). Come noto, l'accordo era stato firmato a Roma il 6 novembre 2023, con il fine di rafforzare la cooperazione bilaterale tra i due Stati in materia di gestione di flussi migratori provenienti da Paesi terzi (art. 2 del Protocollo) e si pone nel solco del paradigma di esternalizzazione delle richieste di asilo. Tuttavia, «il modello di extraterritorialità prefigurato dal Protocollo Italia-Albania innova. Il mezzo impiegato è diverso: non l'esternalizzazione delle responsabilità in capo a un Paese terzo (*burden-shifting*),

bensi la creazione di un'area di gestione extraterritoriale dei migranti, che è sottoposta alla giurisdizione italiana e presuppone l'applicazione delle medesime norme applicate nel territorio italiano.» (M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, in [ADiM Blog](#), 2024, p. 2). Numerosi sono stati i dubbi da parte della dottrina sulla liceità del Protocollo, in particolare con riferimento al rispetto delle norme internazionali a tutela dei diritti umani e dei dettami costituzionali. In tale sede, non si ha modo di approfondire questi aspetti, che, però, debbono essere tenuti ben presenti, poiché rappresentano l'imprescindibile scenario di analisi.

### 5.1 *Dalla mancata convalida del trattenimento in Albania del Tribunale di Roma al Decreto-Legge 23 ottobre 2024, n.158*

In Italia, il recepimento della decisione della Corte di giustizia ha generato numerosi interventi giurisprudenziali e normativi che si sono susseguiti l'un l'altro. In effetti, la previsione dell'articolo 2-bis comma 2 del D.lgs. n. 25 del 2008 ([Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25](#): Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in vigore dal 2 marzo 2008) secondo cui «la designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone», risultava essere in aperto contrasto con la sentenza C-406/22 adottata dalla Corte di giustizia. Il 18 ottobre 2024 la XVIII Sezione Civile del Tribunale di Roma non ha convalidato il trattenimento del primo gruppo di richiedenti asilo condotti in Albania. Come riportato nel comunicato stampa firmato dalla Presidente di Sezione, «i trattenimenti non sono stati convalidati in applicazione dei principi, vincolanti per i giudici nazionali e per la stessa Amministrazione, enunciati dalla recente pronuncia della CGUE del 4 ottobre 2024». Il rifiuto di convalidare il trattenimento nelle strutture e nelle aree albanesi, equiparate alle zone di frontiera o di transito italiane, è stato motivato dall'impossibilità di riconoscere come “paesi sicuri” gli Stati di provenienza delle persone trattenute.

Più specificamente, nelle ordinanze di non convalida, il Tribunale di Roma ha dichiarato inapplicabile il decreto interministeriale del 7 maggio 2024 ([Decreto del 7 maggio 2024](#), Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25) nella parte in cui designa Egitto e Bangladesh come Paesi terzi sicuri. Tale decisione è stata motivata dalla constatazione che le schede-paese del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale segnalassero eccezioni legate a specifiche categorie di persone per entrambi i Paesi, da cui provenivano i 12 richiedenti trasferiti in Albania. I giudici hanno quindi ritenuto che, alla luce del diritto dell'Unione europea e della sua interpretazione vincolante fornita dalla Corte di Lussemburgo con la sentenza *CV*, un Paese non possa essere considerato sicuro se in esso si possono verificare persecuzioni verso determinate categorie di persone. Tale decisione si fonda essenzialmente su una deduzione logica: «se è vero – come affermato dalla Corte di giustizia – che la designazione di un Paese terzo sicuro dipende «dalla possibilità di dimostrare che, in modo generale e uniforme, non si ricorre mai alla persecuzione (...) e che non vi sia alcuna minaccia», allora ne deriva – secondo il Tribunale di Roma – che il principio così enunciato deve trovare applicazione anche nel caso in cui risultino escluse determinate categorie di persone». (M. SAVINO, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma*, in [ADiM BLOG](#), 2024, p.4). Nelle due ordinanze di non convalida, quindi, il Tribunale di Roma ha esteso alle eccezioni personali il medesimo

ragionamento formulato dalla Corte in riferimento alle eccezioni territoriali nella sentenza CV.

In risposta ai decreti di non convalida, il 21 ottobre 2024 il Ministero dell'Interno ha presentato [ricorso](#) contro [l'ordinanza del Tribunale di Roma n. 42256/2024](#), relativa ad un cittadino del Bangladesh, sollevando alle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione due questioni principali. Da un lato, si domanda se, nel caso di un Paese considerato privo di criticità su scala nazionale, sia legittimo negare la convalida del trattenimento sulla base della sola esistenza di problematiche riguardanti i diritti di specifiche categorie di soggetti. Dall'altro, si censura l'ordinanza per carenza di adeguata motivazione circa l'appartenenza del richiedente a una situazione che giustificerebbe la disapplicazione della designazione del Bangladesh come "Paese di origine sicuro". Il 31 ottobre 2024, la Prima Presidente della Corte di Cassazione ha [rigettato](#) l'assegnazione della questione alle Sezioni Unite, disponendo la trasmissione alla Sezione I civile, presso la quale era già fissata per il 4 dicembre 2024 la trattazione di un [rinvio pregiudiziale](#) sempre in tema di "Paesi di origine sicuri" sottoposto alla Corte di Cassazione dal Tribunale di Roma nell'estate 2024. Le cause sono state, dunque, riunite e ne è stata disposta la trattazione per l'udienza del 4 dicembre 2024.

Il 29 novembre 2024, la Procura generale della Cassazione – con una memoria a firma dei sostituti procuratori generali – ha chiesto alla Corte la sospensione del giudizio sui ricorsi del Ministero dell'Interno contro le ordinanze del Tribunale di Roma del 18 ottobre 2024, in attesa che la CGUE faccia chiarezza sulla definizione di "Paese di origine sicuro". In effetti – come avremo modo di approfondire a breve – alcuni Tribunali italiani hanno sollevato alla Corte di giustizia molteplici rinvii pregiudiziali<sup>1</sup> sul tema dei *safe country of origin*. Come si legge nella nota, la Procura generale ha ritenuto opportuno inoltrare alla Cassazione la richiesta di sospensione del giudizio «per evidenti ragioni di cautela in considerazione della rilevanza giuridica della questione e della circostanza che il giudice di ultima istanza, nella pendenza di giudizi di rinvio pregiudiziale, ha l'onere di attendere il pronunciamento della Corte Europea anche per evitare una sovrapposizione di decisioni potenzialmente contrastanti tra loro». La volontà che ha mosso tale richiesta, quindi, è quella di evitare problematiche sovrapposizioni di decisioni potenzialmente contrastanti. La Corte di Cassazione, quindi, deciderà se sospendere il giudizio ed attendere la nuova pronuncia della Corte di giustizia sul tema. A Lussemburgo, l'udienza è stata fissata per il 25 febbraio 2025 e la decisione è prevista per la prossima primavera. È evidente come, fino a quel momento, sembra impossibile ipotizzare l'operatività del Protocollo italo-albanese.

Il Governo – oltre ad aver impugnato i decreti di non convalida del Tribunale di Roma – al fine di garantire l'operatività del Protocollo, ha adottato il D.L. 158/2024 ([Decreto-Legge 23 ottobre 2024, n.158](#), Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, in vigore dal 24 ottobre 2024), che ha modificato la disciplina relativa ai paesi di origine sicuri di cui all'art. 2 bis del D. lgs. 25/2008. In particolare, il D.L. ha eliminato la possibilità di designare come sicuro un Paese con esclusioni di parti del suo territorio, mantenendola, invece, con riferimento alle categorie di persone. Inoltre, nel testo del decreto legge è stata trasposta la lista dei Paesi di origine sicura che ha acquisito, quindi, rango legislativo. Tale elenco in precedenza era contenuto in un decreto interministeriale del 7 maggio 2024 che, come noto, è un atto amministrativo. La

<sup>1</sup> Alla data del 12 dicembre 2024, sono pendenti davanti alla Corte di giustizia 14 rinvii pregiudiziali provenienti da quattro tribunali italiani diversi: Firenze, Bologna, Roma e Palermo. Per una chiara ricostruzione della situazione processuale dei rinvii cfr. P. IANNUCELLI, "Paesi d'origine sicuri": la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 3/2024.

scelta del governo italiano ha la dichiarata volontà di obbligare i giudici ad applicare le previsioni contenute nel D.L., rendendo esecutivo il trattenimento dei richiedenti asilo in Albania. In effetti, il Decreto legge, essendo una fonte primaria, nella gerarchia delle fonti è sovraordinato rispetto agli atti amministrativi.

Tuttavia, la convinzione governativa che il mero passaggio dell'elenco dei Paesi sicuri dal decreto ministeriale del 7 maggio 2024 ad una fonte legislativa possa permettere il funzionamento del Protocollo rappresenta «un'illusione e un errore giuridico perché l'elenco dei Paesi sicuri non è affatto blindato rispetto agli “attacchi” del diritto Ue per il solo fatto di essere contenuto in una fonte legislativa proprio in ragione del fatto che, come chiarito dalla Corte costituzionale, dal legislatore italiano, dal diritto dell'Unione e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, va assicurato il primato del diritto Ue su quello interno e, quindi, in presenza di effetti diretti assicurata la disapplicazione del diritto interno» (M. CASTELLANETA, *Paese di origine sicuro: il Governo prova a rimettere in discussione il primato del diritto Ue*, in [Marina Castellaneta Blog](#), 2024). Difatti, i giudici italiani sono tenuti a disapplicare la norma nazionale che si pone in contrasto con la normativa europea. La sentenza citata elabora un criterio ermeneutico che deve orientare l'interpretazione della direttiva 2013/32/UE e vincolare le decisioni delle magistrature nazionali. Lo stesso dettame costituzionale, all'articolo 10 e all'articolo 117 Cost., stabilisce il necessario rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. Inoltre, per gli ordinamenti degli Stati membri sono cogenti gli atti di diritto dell'Unione europea e le stesse decisioni adottate dalla Corte di giustizia, anche in sede pregiudiziale (in merito al vincolo delle decisioni emesse dalla Corte di giustizia a seguito di un rinvio pregiudiziale interpretativo cfr. *ex multis* E. CIMIOTTA, *L'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Torino, 2023). Oltre a ciò, sembra essere necessario rimarcare che «il vincolo derivante da una sentenza della Corte di Giustizia resa in via pregiudiziale riguarda non solo il dispositivo, ma anche la sua *ratio decidendi*» (M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui paesi sicuri: la via della disapplicazione*, in [Rivista del contenzioso europeo](#), 2024, p. 30). La magistratura nazionale, quindi, era inderogabilmente chiamata ad allinearsi alla giurisprudenza dell'Unione europea.

## 5.2 *Quale è la modalità corretta per individuare i Paesi sicuri? I rinvii pregiudiziali dei tribunali italiani*

Già prima dell'adozione da parte della Giudice europeo della sentenza *CV*, il 4 giugno del 2024, il Tribunale di Firenze aveva depositato due rinvii pregiudiziali. Attraverso quesiti identici per entrambe le cause, la causa C-388/24 e la C-389/24 poi riunite, il giudice del rinvio domanda alla Corte se il diritto dell'Unione consenta a uno Stato membro di designare un Paese terzo come Paese d'origine sicuro, includendo eccezioni per specifiche categorie di persone a rischio. Inoltre, si chiede se, in questo caso, «tali esclusioni possano essere identificate con criteri che, per numero e tipologia, sono di difficile accertamento» (P. IANNUCELLI, *“Paesi d'origine sicuri”: la situazione processuale*, cit., p.3). A seguito dell'adozione della sentenza *CV* della CGUE e del D.L. 158/2024 da parte del Governo italiano, ai rinvii pregiudiziali fiorentini si sono aggiunte in breve tempo plurime richieste pregiudiziali presentate da altri Tribunali italiani. In effetti, «la questione della corretta modalità di individuazione dei ‘paesi sicuri’ (...) ha coinvolto anche altri tribunali italiani, parimenti impegnati nella valutazione dei presupposti per l'applicabilità della procedura accelerata per la valutazione della domanda di asilo in altre zone di frontiera del territorio italiano» (G.

MENTASTI, *Trattenimento in Albania dei richiedenti asilo: dal Tribunale di Roma ancora un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sui 'paesi sicuri'*, in *Sistema Penale*, 2024).

Il 25 ottobre 2024, il Tribunale di Bologna ha proposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla tematica dei *safe country of origin*. In particolar modo, i giudici bolognesi hanno rinviato alla CGUE il caso di un cittadino del Bangladesh, il quale aveva presentato ricorso contro il provvedimento di diniego per il riconoscimento della protezione internazionale. Con tale atto, la sua richiesta di asilo era stata giudicata manifestamente infondata ai sensi dell'art. 28-ter, comma 1, lettera b), del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, poiché il Bangladesh era considerato un Paese di origine sicuro e non erano stati indicati motivi gravi che potessero mettere in dubbio tale valutazione rispetto alla situazione specifica del richiedente. Il Tribunale di Bologna ha rinviato il caso e ha sottoposto alla Corte due quesiti al fine di comprendere se vada disapplicato il recente D.L. n.158 del 21 ottobre. Il giudice bolognese ha chiesto in primo luogo se, ai sensi della Direttiva 2013/32/UE, sia consentita la designazione di un Paese come sicuro anche in presenza di persecuzioni e di pericoli di danno grave nei confronti di specifici gruppi sociali. In secondo luogo, il Tribunale domanda alla Corte se, il principio del primato del diritto europeo, imponga di riconoscere il dovere del giudice di disapplicare l'atto di designazione anche se la stessa venga operata con disposizioni di rango primario, quale la legge ordinaria. La richiesta pregiudiziale sollevata dal Tribunale di Bologna davanti alla Corte di giustizia sembra essere mossa dalla ferma volontà di giungere ad una interpretazione che sia uniforme a livello europeo e nazionale, al fine di risolvere i contrasti interpretativi che si sono manifestati nell'ordinamento italiano.

Proprio a conferma di questi ultimi, pochi giorni più tardi, il 4 novembre 2024, il Tribunale di Catania ha deciso di non convalidare il trattenimento di un richiedente asilo egiziano presso l'*hotspot* di Pozzallo, disapplicando il D.L. n. 158/2024 poiché considerato in contrasto con il diritto dell'Unione europea. Difatti, nonostante l'Egitto figurì come Paese sicuro nel D.L. n. 158/2024, il Tribunale di Catania ha ritenuto di non poterlo considerare tale poiché alla luce dell'analisi della scheda paese redatta dal MAECI ha riscontrato «l'esistenza in Egitto di gravi violazioni dei diritti umani, che – in contrasto con il diritto europeo citato – persistono in maniera generale e costante ed investono non solo ampie e indefinite categorie di persone [...] ma anche il nucleo stesso delle libertà fondamentali che connotano un ordinamento democratico e che dovrebbero costituire la cornice di riferimento in cui si inserisce la nozione di Paese di Sicuro secondo l'Allegato I alla direttiva 2013/32/UE». Il Tribunale di Catania, quindi, «senza riscontrare la necessità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ha autonomamente deciso di non applicare la normativa italiana per evidente contrasto con la legislazione europea» (P. IANNUCELLI, «Paesi d'origine sicuri»: *la situazione processuale*, cit., p.7). Il giorno seguente, il 5 novembre 2024, il Tribunale di Palermo, ponendosi nel solco dei giudici di Bologna, ha presentato un rinvio pregiudiziale ai giudici di Lussemburgo, chiedendo se gli articoli 36, 37 e 46 della direttiva 32/2013/UE, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano alla designazione di un Paese terzo come di origine sicuro se in esso vi siano una o più categorie di persone per le quali non siano soddisfatte le condizioni sostanziali di tale definizione.

Da ultimo, il Tribunale di Roma, con ordinanza dell'11 novembre 2024, ha sospeso il giudizio di convalida del trattenimento di un nuovo gruppo di richiedenti asilo condotti in Albania, sottoponendo alla Corte di giustizia quattro quesiti - relativi alle modalità di individuazione dei Paesi sicuri e al ruolo in materia del giudice nazionale - la cui soluzione è stata considerata pregiudiziale alla decisione sulla convalida. Il Tribunale ha osservato che la validità della procedura accelerata di frontiera e del trattenimento è subordinata alla corretta

designazione del Paese terzo di provenienza dello straniero come “paese di origine sicuro”. In questo contesto, il giudice nazionale deve verificare che tale designazione sia conforme sia alle norme interne sia ai requisiti del diritto dell’Unione europea.

Il primo quesito sottoposto alla CGUE riguarda la possibilità, per il legislatore nazionale, di non limitarsi a definire i criteri e le fonti per individuare i Paesi di origine sicuri ma di procedere direttamente, mediante un atto legislativo, alla designazione di uno Stato terzo come sicuro. La seconda questione concerne il tema della tutela giurisdizionale effettiva. Il Tribunale di Roma si domanda se sia conforme al diritto dell’Unione una designazione legislativa di un Paese sicuro che non renda accessibili e verificabili le fonti utilizzate per giustificarla. Il terzo quesito domanda alla Corte “se, nel corso di una procedura accelerata di frontiera da Paese di origine designato sicuro, ivi inclusa la fase della convalida del trattenimento in essa disposto, il giudice possa in ogni caso utilizzare informazioni sul Paese di provenienza, attingendole autonomamente dalle fonti di cui al paragrafo 3 dell’art. 37 della direttiva 2013/32/UE, utili ad accertare la sussistenza delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all’Allegato I della direttiva”. Infine, la quarta richiesta pregiudiziale, già sottoposta al giudice europeo sia dal Tribunale di Bologna che da quello di Palermo, solleva il problema della possibilità di designare un Paese come sicuro quando per alcune categorie di persone non siano soddisfatti i criteri sostanziali di sicurezza stabiliti dall’Allegato I della direttiva procedure.

### 5.3 *Alcune considerazioni sul caso italiano*

Ad avviso di chi scrive, è interessante rilevare come la dialettica che si instaura tra processi di esternalizzazione e *safe country concepts* esaminata in precedenza (cfr. *supra*, paragrafo 4), con riferimento all’attuazione del protocollo Italia-Albania alla luce della decisione in esame, presenta profili singolari. In effetti, se generalmente il concetto di Paese di origine sicuro in qualità di *bordering tool* può rappresentare un catalizzatore del processo di esternalizzazione delle richieste di protezione internazionale, in questo caso esso ha operato da ostacolo per la convalida del trasferimento dei richiedenti asilo in Albania. Alla luce della sentenza C-406/22 della Corte di giustizia, sembra essersi configurato, quindi, un inedito rovesciamento.

È evidente come in Italia, la sentenza CV della CGUE abbia acuito lo scontro che si sta consumando tra magistratura e governo in merito alle politiche migratorie. Le questioni giuridiche dibattute riguardano principi posti alla base sia dell’ordinamento costituzionale italiano che del diritto dell’Ue. L’avvicinarsi o, per meglio dire, il rincorrersi dei rinvii pregiudiziali presentati dai tribunali italiani, ben rendono l’idea del ruolo primario ricoperto dal diritto dell’Unione europea in una materia così delicata come quella migratoria, confermando pienamente la considerevole portata della decisione adottata del giudice europeo nella causa C-406/22. Attraverso i quesiti pregiudiziali, i tribunali italiani hanno invitato la CGUE a chiarire aspetti cruciali per la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, con particolare riferimento alla trasparenza della designazione dei Paesi sicuri, all’effettività della tutela giurisdizionale e al ruolo del giudice nella verifica della conformità di tali indicazioni al diritto dell’Unione europea.

Conviene mettere in luce come i tribunali italiani abbiano adottato un’interpretazione estensiva della sentenza di Lussemburgo. L’interpretazione, difatti, amplia le maglie della decisione della CGUE da una duplice prospettiva. In primo luogo, ciò che la Corte ha stabilito in merito alle eccezioni territoriali, i tribunali lo hanno ritenuto valido anche con

riferimento alle eccezioni soggettive. Inoltre, i giudici italiani hanno esperito il controllo giurisdizionale sui Paesi considerati di origine sicura nell'ambito della procedura di convalida del trattenimento, mettendo in pratica ciò che la Corte di giustizia aveva previsto in fase di giudizio sul riconoscimento della protezione internazionale. A tal proposito, non sono mancate perplessità da parte della dottrina e voci dissenti di giudici. Alcuni studiosi, in effetti, hanno evidenziato come il sindacato del giudice sull'elenco dei Paesi terzi sicuri così interpretato rischi di causare difformità di trattamento (M. SAVINO, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania*, cit., p.7), poiché ogni decisione sarebbe adottata caso per caso in sede giudiziaria (N. ZANON, *I governi si uniscano per frenare le toghe Ue*, in *La Verità*, 2024). In realtà, nel contesto del procedimento di convalida del trattenimento, risulta essere ancora più essenziale il sindacato dei giudici poiché il trattenimento si può configurare come una «grave ingerenza nel diritto alla libertà personale di cui all'articolo 6 della CDFUE» (sentenza della Corte del 8 novembre 2022, cause riunite [C-704/20 e C-39/21](#), ECLI:EU:C:2022:858, punto 77) e, per tale motivo, è necessario assicurare una «tutela giurisdizionale di livello elevato» (C-704/20 e C-39/21, punto 78) (M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui paesi sicuri*, cit., p.11-12).

Invero, come rilevato in dottrina, la sentenza CV «si colloca in un più ampio filone giurisprudenziale in cui l'ampiezza del sindacato giurisdizionale rispetto alla legittimità dell'atto della pubblica amministrazione è definito alla luce della natura fondamentale del diritto alla cui tutela è funzionale il suddetto sindacato». (M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui paesi sicuri*, cit., p. 9). In definitiva, nonostante la ragionevolezza di alcuni dubbi, un aspetto sembra essere certo: il *safe country* è un concetto che svolge un ruolo significativo nell'ambito del diritto dell'Ue e all'interno degli ordinamenti degli Stati membri. Esso giustifica l'applicazione di un regime procedurale che ha carattere derogatorio e, per tale motivo, è necessario interpretarlo restrittivamente e applicarlo con cautela a maggiore garanzia del diritto fondamentale di cercare asilo. In questa cornice di analisi, si pone come ancora più urgente la risposta da parte del giudice europeo per acclarare i dubbi ermeneutici in materia.

#### 6. La sentenza C-406/22: un ostacolo al paradigma di esternalizzazione? Uno sguardo al futuro

Come dimostrato dal caso italiano, la sentenza della CGUE in esame può delinearsi come un impedimento di natura giurisdizionale all'esecutività degli accordi di esternalizzazione qualora i richiedenti asilo provengano da un Paese che non si possa ritenere sicuro. Tuttavia, è noto come a partire dal 12 giugno 2026 troverà applicazione il Regolamento 2024/1348 ([Regolamento 2024/1348/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE) che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione ed abroga la direttiva procedure attualmente vigente (cfr. artt. 78-79 Regolamento 2024/1348). Il secondo comma dell'articolo 61 del Regolamento prevede esplicitamente che «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».

Nonostante ciò, la Corte ha chiarito che «sebbene l'articolo 61, paragrafo 2, del Regolamento 2024/1348 reintroduca detta facoltà, (...), si tratta di una prerogativa del legislatore dell'Unione di ritornare su tale scelta, procedendo a un nuovo bilanciamento,

purché quest'ultimo rispetti le prescrizioni derivanti in particolare dalla Convenzione di Ginevra e dalla Carta» (punto 82 della sentenza). Come evidenziato in dottrina, tale passaggio rappresenta un nodo rilevante della pronuncia poiché «una volta che troverà applicazione il regolamento procedure, i giudici del Kirchberg sembrerebbero volersi garantire la possibilità di valutare se il “nuovo bilanciamento” effettuato dal legislatore dell’Unione sia conforme o meno ai principi sottesi alla Convenzione di Ginevra e alla Carta» (M. COMETTI, *La sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024, causa C-406/22, secondo una prospettiva “interna” e di diritto dell’Unione Europea*, in *Giustizia Insieme*, 2024). Inoltre, si ricordi come il comma 2 dell’articolo 63 del Regolamento stesso dispone che «la Commissione riesamina costantemente la situazione nel paese terzo di cui al paragrafo 1 tenendo conto, tra l’altro, delle informazioni comunicate dagli Stati membri e dall’Agenzia per l’asilo relativamente all’ulteriore evoluzione della situazione di tale paese terzo».

Relativamente alle nozioni di “paese terzo sicuro” e di “paese di origine sicuro”, il Regolamento compie un passo verso l’armonizzazione delle normative, prefigurando agli articoli 60 e 62 la possibilità di redigere liste comuni di Paesi terzi che possono essere considerati sicuri nell’ambito del diritto UE (S. PEERS, *The new EU asylum laws: taking rights half-seriously*, in *Oxford Yearbook of European Law*, 2024, p. 52). Con riferimento a queste liste, sembra essere opportuno proporre alcune riflessioni. La sentenza ha chiarito che gli accertamenti sulla “sicurezza” di un Paese debbono essere avviate anche in seguito al verificarsi di eventi significativi (come il ricorso alla deroga secondo l’art.15 della CEDU), e non esclusivamente ad intervalli regolari prefissati. L’assenza di una verifica alla luce di un evento significativo costituisce, quindi, un vizio procedurale che può essere contestato. Come osservato sagacemente da Peers, tale *ratio* dovrebbe essere applicata per analogia agli esami delle liste comuni dell’UE previste dal Regolamento del Patto sull’asilo, così come alle verifiche nazionali e dell’Unione sui “paesi terzi sicuri” (S. PEERS, *‘Safe countries of origin’ in asylum law: the CJEU first interprets the concept*, in *EU Law Analysis*, 2024).

Un altro aspetto rilevante da prendere in considerazione è che «dal momento in cui sarà applicato il regolamento, a partire dal 2026, occorrerà comprendere in quali casi una categoria può essere definita quale “chiaramente identificabile”. La norma sembra voler limitare la previsione di eccezioni di categorie di persone la cui appartenenza non sia individuabile immediatamente e presupponga accertamenti complessi, non adatti alla procedura accelerata». (C. SICCARDI, *Paesi sicuri e categorie di persone “insicure”: un binomio possibile? Il Tribunale di Firenze propone rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE*, in *Giustizia Insieme*, 2024).

Orbene, nonostante ad oggi la decisione della Corte possa concretizzarsi come un reale ostacolo al paradigma di esternalizzazione delle frontiere, ciò sarà possibile solo fino al 12 giugno del 2026, data in cui il Regolamento sarà applicato prevedendo la facoltà per gli Stati membri di designare un Paese terzo come sicuro con alcune eccezioni. In effetti, l’impatto della sentenza della Corte riguarderà solo le domande presentate in base al regime della direttiva 2013/32/UE, in vigore fino al giugno 2026. «Unfortunately, this will once again lead to a fragmented application of EU asylum law, subject to constant reforms and changes, which naturally follows the rules of application of laws over time» (S. MORLOTTI, *Safe or Not? Some Much-Awaited Clarification on the Designation of Safe Third Countries of Origin by the CJEU*, in *Eurojus*, 2024, p. 5). In effetti, come sagacemente evidenziato da Morlotti, tale frammentazione potrebbe tradursi nel fatto che un richiedente asilo proveniente da un Paese generalmente considerato sicuro potrebbe trovarsi ad affrontare una procedura d’asilo completamente diversa a seconda del momento in cui presenta la domanda. Ad esempio, una

domanda inoltrata a maggio 2026 potrebbe essere esaminata diversamente rispetto a quella di un connazionale che la presenta solo due mesi più tardi, a luglio dello stesso anno. Ciò sarebbe possibile qualora la porzione di territorio da cui proviene il richiedente sia esclusa dalla presunzione di sicurezza o se il richiedente appartenga ad un gruppo chiaramente identificato ed escluso (S. MORLOTTI, *Safe or Not?*, cit., p. 5).

### 7. *Riflessioni conclusive*

La sentenza in esame porta necessariamente con sé plurimi spunti di riflessione. In primo luogo, attraverso l'analisi del caso italiano, si è avuto modo di verificare concretamente l'impatto che le decisioni adottate dalla Corte hanno negli ordinamenti degli Stati membri. Inoltre, si è potuto riscontrare la notevole rilevanza ricoperta dai *safe country concepts* come *bordering tools*, vale a dire come strumenti giuridici capaci di disegnare confini "extra-territoriali", che i richiedenti asilo potrebbero faticare a valicare. In particolar modo, il concetto di paese di origine sicuro configura un regime derogatorio fortemente impattante sulla valutazione delle richieste di protezione internazionale e questa sentenza sembra rappresentare un significativo monito del giudice europeo agli Stati membri sull'importanza di un completo e costante vaglio della situazione dei paesi disegnati come sicuri. Difatti, con la sentenza *CV*, la Corte di giustizia ha adottato una posizione di principio sensibile al rischio che l'applicazione del concetto di "paese di origine sicuro" possa compromettere i diritti dei richiedenti asilo (A-N. REYHANI, C. SCISSA, *Op-Ed: "The Court of Justice's Stance on Safe Countries of Origin: What Implications at the EU and National Levels?"*, in [EULAW LIVE](#), 2024).

Un altro elemento assai interessante è il rafforzato ruolo riconosciuto dalla Corte di giustizia al controllo giurisdizionale della designazione di "paese di origine sicuro", esercitabile dalle corti anche di propria iniziativa. In effetti, già in precedenza Pitea aveva rilevato la possibilità che la magistratura fosse chiamata «a sopportare un ulteriore carico al fine di garantire la tutela dei diritti fondamentali degli individui, nella loro dimensione costituzionale e sovranazionale, di fronte a un esecutivo e a un'amministrazione accecati da una retorica che li considera sacrificabili sull'altare dell'efficienza» (C. PITEA, *I primi nodi della disciplina sui Paesi di origine sicuri vengono al pettine*, in [Questione Giustizia](#), 2020).

In uno scenario così delineato, però, si teme che i principi essenziali che debbono informare le procedure per la valutazione delle richieste di protezione internazionale, come la parità di trattamento e la certezza del diritto, vengano disattesi. Tale rischio si staglia sia a livello nazionale – dove il vaglio dei giudici potrebbe configurarsi in veste differente caso per caso – sia nel più ampio ambito della politica migratoria dell'Unione europea, dove ogni Stato membro ha la facoltà di redigere la propria lista di Paesi sicuri, anche con eccezioni territoriali o soggettive a partire dal giugno 2026. Come analizzato in precedenza, la designazione dei *safe country* può operare come un *legal bordering tool*, come un mezzo per esternalizzare o internalizzare richieste di protezione rispetto l'andamento dei flussi migratori. In aggiunta, sovente le differenti liste nazionali non dialogano tra di loro ed ogni Stato potrebbe designare come sicuri i Paesi che più gli convengono. Con riferimento alla tutela del diritto fondamentale di asilo, quindi, i *safe country of origin* rappresentano un potente mezzo capace di disegnare una nuova mappa degli Stati UE, dove non contano più solo i confini fisici, ma anche – e soprattutto – le inedite frontiere legali che i richiedenti asilo possono incontrare a seconda del loro Paese di provenienza. Ad avviso di chi scrive, è necessario scongiurare la strumentalizzazione delle stesse liste nazionali dei Paesi sicuri da parte degli Stati ed evitare un'iper-frammentazione dell'applicazione dei *safe country concepts* nell'Unione europea. È

evidente, dunque, come si ponga come sempre più urgente la risposta della Corte di giustizia su tale tema, nella speranza che si illustrino chiari criteri ermeneutici e precisi requisiti procedurali – anche in vista della futura attuazione del Regolamento 1348 – che possano orientare le valutazioni delle richieste di protezione internazionale, al fine di garantire una tutela quanto più uniforme tra gli Stati membri del diritto fondamentale di cercare asilo.

In conclusione, nel diritto dell'Unione europea il concetto di Paese di origine sicuro vuole porsi come compromesso tra l'efficienza amministrativa e il rispetto del diritto d'asilo. La sentenza della Corte di giustizia ricorda come - sebbene tale nozione abbia origini pragmatiche - la sua applicazione richieda sempre un'attenta analisi per scongiurare violazioni dei diritti umani fondamentali dei richiedenti protezione internazionale. Accanto alla decisione nel caso *CV*, si auspica che le prossime pronunce del Giudice europeo possano definitivamente “sciogliere” i numerosi dubbi interpretativi ed applicativi dell'istituto dei *safe country*, per una più solida salvaguardia del principio della certezza del diritto.

ELISABETTA BELARDO