



# Paesi di origine “sicuri” e Sistema comune europeo di asilo

**Francesco Cherubini\***

SOMMARIO: 1. Paesi sicuri e diritto internazionale. – 2. La nozione di Pos: a) nella disciplina europea in vigore. – 3. *Segue*: b) nella attuazione che vi ha dato il legislatore italiano. – 4. *Segue*: c) nel nuovo regolamento “procedure”. – 5. La rilevanza del concetto di Pos a) nella disciplina europea in vigore. – 6. *Segue*: b) nella attuazione che vi ha dato il legislatore italiano. – 7. *Segue*: c) nel nuovo regolamento “procedure”. – 8. Qualche considerazione conclusiva.

## 1. Paesi sicuri e diritto internazionale

La nozione di “paese sicuro”, anche fuori dai confini dell’Unione, non è ignota alla prassi del diritto internazionale dei rifugiati, che ne conosce un uso strumentale al perseguimento di diverse finalità, a seconda dei casi<sup>1</sup>. Essa costituisce una “presunzione di priorità”, il

---

\* Professore associato di Diritto dell’Unione europea presso la Luiss «Guido Carli».  
<sup>1</sup> Per la prassi più risalente v., *ex multis*, K. HAILBRONNER, *The Concept of “Safe Country” and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective*, in *IJRL*, 1993, p. 31 ss.; A. ACHERMANN, M. GATTIKER, *Safe Third Countries: European Developments*, in *IJRL*, 1995, p. 129 ss. Più di recente, L. FELINE FREIER, E. KARAGEOGIOU, K. OGG, *The Evolution of Safe Third Country Law and Practice*, in C. COSTELLO, M. FOSTER, J. MCADAM (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, 2021, p. 518 ss.

presupposto della quale è che un determinato Stato, terzo rispetto a quello cui l’interessato chiede protezione, garantisca o possa garantire a costui un rispetto adeguato dei diritti fondamentali: una tutela equivalente, in altre parole, a quella che il paese in cui la presunzione opera può offrire. La base logico-giuridica di questa presunzione è radicata nella natura sussidiaria della responsabilità di offrire protezione: ove il richiedente intrattenga o abbia intrattenuto un rapporto privilegiato con un determinato Stato terzo, è ad esso che la responsabilità di protezione può essere prioritariamente riconosciuta.

Le declinazioni più note del concetto di paese sicuro sono due: accomunate dalle condizioni alle quali la loro applicazione è considerata conforme al diritto internazionale; si distinguono, invece, in ragione della relazione fra l’individuo interessato e lo Stato terzo cui è attribuita una prioritaria responsabilità di protezione.

La prima, e più labile, è quella di “paese terzo sicuro”: un luogo in cui la protezione non è ancora stata riconosciuta, ma che potenzialmente potrebbe esserlo, a condizioni tali da garantire determinati standard di rispetto dei diritti umani<sup>2</sup>. La seconda, solo di poco più solida, è quella di “paese di primo asilo”: un luogo in cui il richiedente ha già trovato protezione, offerta, anche qui, in corrispondenza di una soglia minima di rispetto di determinati standard di tutela<sup>3</sup>. L’elemento in comune a queste due nozioni è quello della natura sicura dei luoghi cui si riferiscono, la quale è provata da molteplici elementi, tutti in qualche modo rivolti ad escludere che il richiedente, una volta allontanatovi, non rischi di subire violazioni gravi dei propri diritti fondamentali<sup>4</sup>. Diverso è invece l’approccio relativo al legame fra il richiedente, da un lato, e il paese sicuro, dall’altro: nel paese di primo asilo il richiedente è già un rifugiato (o beneficia comunque di uno *status* simile), mentre nel paese terzo sicuro può solamente accedere alla procedura per essere riconosciuto come tale.

---

<sup>2</sup> Su cui v. R. HOFMANN, T. LÖHR, *Introduction to Chapter V: Requirements for Refugee Determination Procedures*, in A. ZIMMERMANN (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford, 2011, in spec. p. 1111 ss.

<sup>3</sup> V. ancora R. HOFMANN, T. LÖHR, cit., p. 1114 ss.

<sup>4</sup> Compresa, ovviamente, la violazione del divieto di *refoulement*.

Come si è detto, le condizioni *de quibus* vanno lette nella prospettiva di conformità del concetto di paese sicuro al diritto internazionale, soprattutto quello dei rifugiati<sup>5</sup>. Altro è necessario sotto il profilo della sua pratica applicazione: che lo Stato terzo in questione sia disposto a (ri)prendersi il richiedente, il quale, vale la pena di ricordare, non ne è cittadino<sup>6</sup>. Ciò rende indispensabile, ogniqualevolta uno Stato intenda “trasferire” un richiedente protezione verso un paese sicuro, il consenso di quest’ultimo<sup>7</sup>. Ed è ciò che dà vita ad un panorama di accordi internazionali nei quali obblighi del genere sono reciprocamente assunti: accordi per la condivisione di sistemi di gestione delle domande di protezione internazionale (come accade nell’UE, con il Sistema Dublino<sup>8</sup>); accordi di riammissione o produttivi di più complesse forme di cooperazione (come il *migration outsourcing*)<sup>9</sup>.

Benché vi sia una drammatica assonanza con i concetti appena, seppur brevemente, descritti, quello di “Paese di origine sicuro” (o anche “Pos”), che ci occuperà nelle prossime pagine, è radicalmente diverso. Esso non opera sul piano della priorità, ma introduce una vera e propria presunzione di insussistenza delle condizioni per il riconoscimento di una qualche forma di protezione: qui, è lo Stato di cittadinanza<sup>10</sup> ad offrire una protezione adeguata, il che dunque esclude alla radice che l’individuo interessato *sia* un rifugiato o meritevole di una qualche forma di protezione alternativa. Il riscontro forse più chiaro di questa

<sup>5</sup> Ove lo si ritenga opportuno, F. CHERUBINI, *Asylum Law in the EU*, London, 2015, p. 82 ss.

<sup>6</sup> O, se apolide, non vi ha posto la dimora abituale.

<sup>7</sup> Che non sarebbe invece necessario se lo Stato verso cui il richiedente viene trasferito fosse quello di cittadinanza o, per l’apolide, di dimora abituale: v. G. S. GOODWIN-GILL, *International Law and the Movement of Persons between States*, Oxford, 1978, p. 136 ss., e, più di recente, K. HAILBRONNER, *Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals*, in *ZAÖRV*, 1997, p. 1 ss.

<sup>8</sup> Il quale, evidentemente, presuppone che ogni Stato parte del sistema di *burden sharing* sia sicuro, come afferma il considerando n. 3 del regolamento, detto “Dublino III”, (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

<sup>9</sup> Ove si volesse, F. CHERUBINI (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Roma, 2015.

<sup>10</sup> In caso di apolidia, lo Stato di dimora abituale.

radicale differenza può essere identificato sul piano procedurale: nel diritto dell’UE, la presenza di un qualunque paese terzo sicuro è motivo di inammissibilità della domanda, la quale dunque non viene valutata nel merito<sup>11</sup>; quella di un paese di origine sicuro, invece, determina la infondatezza della medesima<sup>12</sup>.

Nelle pagine che seguono verrà fornito il diagramma della nozione di Pos ed isolate le sue irradiazioni sotto il profilo procedurale (quale presupposto della procedura accelerata e/o di frontiera/transito), di merito (quale presupposto di una decisione di infondatezza o di manifesta infondatezza), degli effetti sulla permanenza del “denegato” sul territorio dello Stato (membro) interessato, sia nella prospettiva delle norme europee in vigore, sia di quelle di esse attuative, adottate dal legislatore italiano, sia, infine, in vista del passaggio al nuovo regime – quello che va sotto il nome di “Patto sulla migrazione e l’asilo”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> I casi di inammissibilità sono elencati dall’art. 33 della direttiva “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 hanno tutti a che fare con la natura sicura di un paese terzo (con le sole eccezioni delle domande reiterate e di quelle “riunite”): anzitutto, la domanda è inammissibile quando un altro Stato (sicuro: v. *supra*, nota 8) parte del Sistema Dublino sia competente ad esaminarla; poi, quando un altro Stato membro UE ha già concesso protezione internazionale; infine, in corrispondenza dell’applicazione delle ipotesi di paese di primo asilo e di paese terzo sicuro, regolate, rispettivamente, dagli artt. 35 e 38 della direttiva “procedure”.

<sup>12</sup> Secondo l’art. 32 della direttiva “procedure”, «gli Stati membri possono ritenere infondata una domanda solo se l’autorità accertante ha stabilito che al richiedente non è attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE», il che, come detto, accade (anche) nella ipotesi in cui il richiedente proviene da un paese di origine sicuro.

<sup>13</sup> Sotto questa etichetta vanno le misure di riforma del Sistema comune europeo di asilo, proposte dalla Commissione europea; essa ha operato in modo diverso a seconda della misura considerata. Per alcune, si è limitata a sostenere le proposte formulate dalla precedente Commissione (Juncker), incoraggiando il Parlamento europeo e il Consiglio, già in una fase avanzata dei negoziati, a concluderli: è accaduto per le proposte poi divenute regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, relativo all’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo, direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, “accoglienza”, regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, in pari data, “qualifiche”, e regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, in pari data, “reinsediamento”. Per altre misure, la Commissione ha modificato le proposte originarie avanzate dalla Commissione Juncker: esse sono state poi approvate quali regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, “procedure”, e regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, “Eurodac”. Infine, ha

## 2. La nozione di Pos: a) nella disciplina europea in vigore

Nella direttiva “procedure” attualmente in vigore, destinata ad essere abrogata e sostituita dal regolamento 2024/1348 a partire dal 12 giugno 2026<sup>14</sup>, l’introduzione della nozione di Pos è rimessa alla facoltà degli Stati membri dall’art. 37. Esso, in combinato con l’art. 36, pone le seguenti condizioni: i) il rispetto dell’Allegato I della direttiva; ii) che la domanda del richiedente venga esaminata individualmente ed egli non abbia invocato (e dimostrato la presenza di) gravi motivi per escludere che, nel suo specifico caso, nel Pos in questione sarebbe esposto al rischio di subire le violazioni che normalmente sono alla base del riconoscimento dello *status* di protezione internazionale; iii) la presenza di un criterio di collegamento fra il richiedente e il Pos.

Quanto alla condizione *sub i*), l’Allegato I isola gli elementi sulla base dei quali la presunzione può operare<sup>15</sup>, associandoli, nel contempo, alla dimostrazione che, *generalmente e costantemente*, essi escludono la presenza dei motivi che giustificano la protezione internazionale. In altre parole, la direttiva abilita gli Stati ad introdurre nel proprio ordinamento giuridico quella che abbiamo chiamato presunzione di insussistenza: gli elementi di cui sopra legittimano la deduzione secondo cui

---

proposto soluzioni *ex novo*, volte ad incidere anche sul Sistema Dublino, destinato a essere sostituito dal regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell’asilo e della migrazione; le altre “nuove” proposte sono poi divenute regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, in pari data, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne, e regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, in pari data, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo.

<sup>14</sup> Artt. 78-79 del regolamento “procedure, sopra citato (v. nota 13).

<sup>15</sup> Lo *status* giuridico, l’applicazione della legge all’interno di un sistema democratico, la situazione politica generale, tenendo conto, tra l’altro, «della misura in cui viene offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante: a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese ed il modo in cui sono applicate; b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e/o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e/o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell’articolo 15, paragrafo 2, di detta Convenzione europea; c) il rispetto del principio di “non-refoulement” conformemente alla convenzione di Ginevra; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà».

lo Stato in questione non “genera” persone meritevoli di protezione internazionale. Vale la pena notare che la direttiva attualmente in vigore elimina una opzione, pure presente nel vecchio impianto<sup>16</sup>: la facoltà, per gli Stati membri, di introdurre una eccezione alla designazione del Pos per una parte del suo territorio, evidentemente non sicura.

Della condizione in parola è complemento quella *sub ii*): l’uso degli avverbi «generalmente e costantemente» evoca la natura relativa della presunzione, contro la quale dunque è ammessa prova contraria, per fornire la quale la domanda del richiedente deve essere, *in ogni caso*, valutata individualmente. Tale imperativa necessità si deve proprio al margine che la presunzione lascia aperto: lo Stato in questione *di norma* non “genera” persone meritevoli di protezione internazionale, dovendosi pur sempre esplorare ogni caso individuale, allo scopo di trovare quello, eventuale, in cui, per un singolo richiedente, il paese in questione si rilevi tutt’altro che sicuro.

Infine, il criterio di collegamento che, naturalmente, deve essere quello della cittadinanza<sup>17</sup> – il che, come detto, distingue l’ipotesi del Pos da quelle in cui il paese sicuro sia un “comune” Stato terzo che abbia offerto protezione, in subordine a quella principale, che spetta sempre allo Stato di origine.

In una ormai celebre sentenza dell’ottobre 2024<sup>18</sup>, la Corte di giustizia si è spesa non poco sulla determinazione del Pos, come disciplinata dalla direttiva “procedure”: essa ha chiaramente affermato che le designazioni nazionali non possono includere eccezioni di natura

---

<sup>16</sup> Stabilito dalla 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, in specie dal suo art. 30, par. 1.

<sup>17</sup> O, per l’apolide, della dimora abituale.

<sup>18</sup> Corte giust. 4 ottobre 2024, C-406/22, *CV/Ministerstvo vnitra České republiky*. In letteratura: E. BELARDO, *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*, in *OIDU*, 2024, p. 1019 ss.; 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*, 11 novembre 2024, reperibile online; G. GUZZETTA, *La sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024 in C-406/22 e i suoi riflessi sull’ordinamento interno e sul regime dei paesi terzi di origine sicuri*, in *In Itinere*, 2024, p. 7 ss.

territoriale<sup>19</sup>. Nel caso in esame, si trattava della designazione, operata dal diritto ceco, della Repubblica di Moldova, con l'esclusione del territorio della Transnistria (ritenuto, dunque, dalle autorità ceche non sicuro). La posizione assunta dalla Corte – il vero motivo che ne ha determinato la vasta eco – ha prodotto, nell'ordinamento italiano, una cascata di rinvii pregiudiziali<sup>20</sup>, tutti volti ad ottenere dai giudici di Lussemburgo una parola (forse non definitiva) sulla interpretazione delle pertinenti norme della direttiva “procedure” in relazione alle scelte fatte dal nostro legislatore.

Con la consueta formula “ostativa”, i quesiti posti di fronte alla Corte possono essere così sintetizzati: se un legislatore nazionale possa procedere a designare direttamente, con atto legislativo primario, uno Stato terzo come Pos; se possa farlo senza rendere accessibili e verificabili le fonti adoperate per giustificare tale designazione; se, nel corso di una procedura accelerata di frontiera da Pos, il giudice possa in ogni caso utilizzare informazioni sul paese di provenienza, attingendole autonomamente dalle fonti di cui al par. 3 dell'art. 37 della direttiva

---

<sup>19</sup> *CV/Ministerstvo vnitra České republiky*, sopra citata, spec. punti 63-83. La Corte era anche chiamata a decidere se, in caso di utilizzo da parte di uno Stato terzo della clausola di deroga prevista dall'art. 15 CEDU, la sua natura sicura potesse essere esclusa *de plano*, interpretazione peraltro negata dalla Corte (punti 45-62); e a chiarire i limiti del potere autonomo del giudice di indagare sulla bontà della designazione Pos da parte delle autorità nazionali, questione su cui v. *infra*, nota 43.

<sup>20</sup> Ben nove sono giunte dal Tribunale ordinario di Roma: quelle del 4 novembre 2024, C-758/24, *Alace* (poi *LC*), e del 5 novembre 2024, C-759/24, *Canpelli* (poi *CP*) sono state riunite con decisione del Presidente della Corte, del 21 novembre 2024, e poi ammesse al procedimento accelerato *ex art.* 105 del regolamento di procedura della Corte di giustizia con ordinanza del Presidente, del 29 novembre 2024. Le altre sette ordinanze “romane” di rinvio, tutte del 13 novembre 2024 (C-780/24, *Leusi*; C-781/24, *Vensaro*; C-782/24, *Ceperti*; C-783/24, *Vertelsa*; C-784/24, *Pasecco*; C-785/24, *Vitrandi*; C-786/24, *Trestemi*) sono state sospese il 21 novembre 2024, la Corte ritenendo che le questioni sollevate dalle prime due avrebbero fornito indicazioni sufficienti per rispondere a tutte le altre. Stessa sorte per le ordinanze rimanenti: dal Tribunale di Bologna (29 ottobre 2024, C-750/24, *Ortera*), da quello di Firenze (4 giugno 2024, C-388/24, *Oguta*, e, in pari data, C-389/24, *Dalao*), da quello di Palermo (6 novembre 2024, C-763/24, *Mibone* e, in pari data, C-764/24, *Capurteli*). Sui rinvii v. P. IANNUCELLI, “Paesi d'origine sicuri”: la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia, in *RCE*, n. 3, 2024; 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*, novembre 2024, reperibile online.

“procedure”<sup>21</sup>; se è possibile designare uno Stato terzo quale Pos ove vi siano, in tale Stato, categorie di persone per le quali esso non soddisfa le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate dall’Allegato I della direttiva “procedure”<sup>22</sup>.

### 3. Segue: *b) nella attuazione che vi ha dato il legislatore italiano*

L’Italia aveva deciso di utilizzare la facoltà prevista dall’art. 37 della direttiva “procedure” con modalità che nel tempo si sono modificate. In un primo momento, fu introdotto un art. 2-*bis* nel d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25<sup>23</sup>: riprendendo quasi integralmente la lettera dell’Allegato I della direttiva, la norma affidava la individuazione dei Pos ad un decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, da adottarsi di concerto con i Ministri dell’interno e della giustizia. L’art. 1 del d. l. 23 ottobre 2024, n. 158, ha modificato detto art. 2-*bis*: individuando, al co. 1, direttamente l’elenco dei Pos<sup>24</sup>; eliminando l’eccezione territoriale (ma non quella relativa ad una categoria di persone, presente già nella versione precedente); e inserendo un co. 4-*bis* relativo agli aggiornamenti della lista dei Pos. La legge di conversione poi abrogava il d. l., facendone salvi gli effetti intertemporali e reiterandone le

---

<sup>21</sup> «La valutazione volta ad accertare che un paese è un paese di origine sicuro a norma del presente articolo si basa 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». Sui poteri del giudice (italiano) in relazione alla nozione e all’utilizzo del concetto di Pos si è nel frattempo pronunciata anche la Corte di Cassazione, I sez. civile, 19 dicembre 2024, n. 33398: su di essa v. M. COMETTI, *La Corte di Cassazione si pronuncia sul rinvio pregiudiziale, ex art. 363 bis cpc, in tema di Paesi di origine sicura*, in *RCE*, n. 1, 2025, p. 1 ss.; F. L. GATTA, *Intrigo internazionale: il complesso intreccio giurisprudenziale sulla nozione di “paese sicuro” tra Roma, Lussemburgo e Strasburgo*, in *SIDiblog*, 19 gennaio 2025, reperibile *online*.

<sup>22</sup> Più di recente, domande in parte simili sono state poste dal Verwaltungsgericht Berlin, il 9 dicembre 2024, C-839/24, *Casamance* (poi *ZP*).

<sup>23</sup> Il d.lgs. 25/2008 attuava, originariamente, la prima versione, del 2005 (in nota 16), della direttiva “procedure”; la modifica in esame venne introdotta dall’art. 7-*bis* del d. l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132.

<sup>24</sup> Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d’Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia.

norme negli emendamenti ad un distinto d.l., che veniva contestualmente convertito con modificazioni<sup>25</sup>.

La risposta della Corte in merito alla conformità di questo impianto al diritto dell'Unione è, al momento in cui scriviamo, attesa per il 1° agosto 2025, ma nel frattempo è arrivata quella dell'Avvocato generale de la Tour ("AG")<sup>26</sup>.

Va intanto detto che le disposizioni richiamate nelle due ordinanze di rinvio non appaiono del tutto pertinenti<sup>27</sup>: lo sono gli artt. 36 e 37 della direttiva "procedure"; non lo è il suo art. 38<sup>28</sup>, che si riferisce all'assai differente nozione di "paese terzo sicuro", per la quale requisiti sostanziali e condizioni procedurali sono affatto diversi rispetto a quelli relativi alla nozione di Pos.

In relazione alla prima questione: né l'art. 36 né l'art. 37 indicano modalità specifiche di attuazione della nozione di Pos, limitandosi il primo ad enunciare le condizioni preliminari per l'applicazione di tale nozione ad un singolo richiedente<sup>29</sup>, il secondo a richiamare le condizioni sostanziali per l'identificazione di un Pos, previste nell'Allegato I della direttiva in parola. Giacché essa non impone modalità specifiche per la propria attuazione, riteniamo debbano applicarsi i principi generali individuati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo cui gli Stati membri sono obbligati a scegliere, nell'ambito discrezionale lasciato dall'art. 288, comma 3, TFUE, «le forme ed i mezzi più idonei a garantire l'efficacia reale delle direttive, tenuto conto del loro scopo»<sup>30</sup>. In genere, non è l'uso *ad abundantiam* di una fonte gerarchica

<sup>25</sup> Le norme in questione sono dunque oggi mantenute nell'art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008 per effetto delle modifiche previste dall'art. 12-*bis* del d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, convertito con modificazioni dalla l. 9 dicembre 2024, n. 187.

<sup>26</sup> Conclusioni dell'Avv. gen. De la Tour, del 10 aprile 2025, C-758/24 e C-759/24, LC e CP. Per un primo commento: 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, n. 2, 2025, p. 1 ss.

<sup>27</sup> Così anche l'Avvocato generale de la Tour, conclusioni LC e CP, sopra citate (v. nota 26), par. 31.

<sup>28</sup> Ordinanza del Tribunale ordinario di Roma del 31 ottobre 2024, 44346/2024 R.G., LC, punto 16.

<sup>29</sup> La presenza di un criterio di collegamento e l'assenza di gravi motivi per escludere che, nel caso specifico, nel Pos in questione egli sarebbe esposto al rischio di subire le violazioni che normalmente sono alla base del riconoscimento dello *status*.

<sup>30</sup> Corte giust. 8 aprile 1976, 48/75, *Royer*, punti 69-73.

di natura primaria a spingere forme e mezzi al di sotto della soglia di idoneità, ma semmai l’opposto affidamento della attuazione delle direttive a fonti secondarie e finanche a prassi applicative, queste sì, secondo la Corte, inadeguate a corrispondere pienamente le «esigenze di chiarezza e di certezza delle situazioni giuridiche volute dalle direttive stesse»<sup>31</sup>. Con il limite “superiore”, che l’AG rammenta<sup>32</sup>, del principio del primato, frontiera invalicabile volta a garantire la piena efficacia del diritto UE.

Del resto, l’argomento contenuto nelle ordinanze in esame secondo cui la soppressione della «struttura bifasica del procedimento di designazione dei Paesi di origine sicuri»<sup>33</sup> determinerebbe «il risultato che la designazione del Paese di origine sicuro potrebbe avvenire anche derogando tacitamente alla disciplina generale e quindi senza rispettare i criteri da quest’ultima stabiliti»<sup>34</sup>, non tiene conto del fatto che detti criteri non potrebbero far altro che riprodurre, come in effetti riproducono, quelli previsti dalla direttiva “procedure”, la quale dunque finirebbe per costituire il limite sostanziale insuperabile sia della disciplina generale delle modalità e dei criteri della designazione del Pos, sia della designazione stessa, con la conseguenza che ad entrambe sarebbe inibito derogare a criteri comuni, quelli appunto fissati dalla direttiva.

Infine, va ricordato che, nell’annullare le norme della prima direttiva “procedure” relative alla designazione europea di Pos<sup>35</sup>, la Corte di giustizia non ha affatto escluso che tale designazione potesse scaturire da una procedura legislativa, quale quella, allora in vigore, di codecisione<sup>36</sup>, così ammettendo, *mutatis mutandis*, che con fonte primaria si potesse introdurre sia la disciplina generale delle modalità e dei criteri della designazione Pos, sia la designazione stessa.

La seconda e terza questione si riducono, in breve, ad ottenere una risposta sull’obbligo delle autorità statali di rendere pubbliche (o,

---

<sup>31</sup> Corte giust. 6 maggio 1980, 102/79, *Commissione/Belgio*, punto 11.

<sup>32</sup> Conclusioni *LC e CP*, sopra citate (v. nota 26), par. 38 ss.

<sup>33</sup> Ordinanza del Tribunale ordinario di Roma, *LC*, sopra citata (nota 28), punto 42.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Artt. 29, nn. 1 e 2, e 36, n. 3, della direttiva 2005/85/CE, cit. (v. nota 16).

<sup>36</sup> Corte giust. 6 maggio 2008, C-133/06, *Parlamento/Consiglio*, *passim* ma spec. punto 63. Per un ampio commento, v. A. MASSON, *Les conditions de validité des bases juridiques dérivées à la suite de l’arrêt du 6 mai 2006*, in *CDE*, 2008, p. 157 ss.

quantomeno, fornire) le informazioni sulla base delle quali è stata fatta una designazione Pos e sugli autonomi poteri di indagine del giudice. Secondo l'AG, «contrariamente al regime previgente, l'atto che designa paesi terzi come paesi di origine sicuri *non rivelerebbe* le fonti di informazione specifiche sulla cui base il legislatore italiano ha valutato la sicurezza di detto paese [il Bangladesh]»<sup>37</sup>. Ora, è vero che il nuovo art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008 non riprende, formalmente, le schede-paese che erano invece richiamate dal precedente decreto di designazione<sup>38</sup>; è lecito ritenere, tuttavia, che l'individuazione dei Pos poggia ancora su quelle schede, come per certi versi si evince da documenti interni del Parlamento<sup>39</sup>. L'AG non entra nel merito, limitandosi ad offrire qualche considerazione generale, a valle della quale conclude sostenendo che gli Stati membri sono obbligati a diffondere le fonti cui hanno attinto per la designazione.

A tale proposito, l'art. 46 della direttiva “procedure”, subito puntualmente richiamato dall'AG<sup>40</sup>, impone agli Stati membri l'obbligo di predisporre un ricorso effettivo a beneficio del richiedente protezione contro, fra l'altro, le decisioni di diniego, compresa quella di manifesta infondatezza basata sulla provenienza da un Pos, quand'anche essa segua una procedura accelerata, anche ove svolta alla frontiera o in zona di transito. Benché la direttiva sembri mettere in relazione il diritto ad un ricorso effettivo con la sola decisione individuale e non anche con la designazione prevista dall'art. 37, va tuttavia rilevato che quest'ultima è di per sé produttiva di un sicuro, autonomo, effetto giuridico e di altri

<sup>37</sup> Conclusioni *LC e CP*, sopra citate (v. nota 26), par. 43 (corsivo aggiunto).

<sup>38</sup> Decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministero dell'interno e quello della giustizia, del 7 maggio 2024, in specie il preambolo, ove si rinvia all'appunto «n. MAECI\_1311\_06/05/2024\_0056895-I del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con il quale sono state trasmesse le schede contenenti le determinazioni relativamente ai seguenti Paesi: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Camerun, Capo Verde, Colombia, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia». Rispetto alla lista attualmente vigente (v. nota 24), compaiono in quella del decreto in questione anche tre Stati (Camerun, Colombia e Nigeria), poi espunti dal d. l. 23 ottobre 158/2024, la cui sorte assai originale è stata già descritta (nota 25).

<sup>39</sup> Dossier XIX Legislatura, 25 novembre 2024, Disposizioni urgenti in materia di lavoratori stranieri, caporalato, flussi migratori e protezione internazionale, D.L. 145/2024 – A.C. 2088-A, spec. p. 115 ss.

<sup>40</sup> Conclusioni *LC e CP*, sopra citate, par. 45.

possibili, a seconda delle scelte del legislatore nazionale. Il primo è contenuto nell’art. 36, par. 1, della direttiva “procedure”: ove resti dimostrata la presenza di un criterio di collegamento fra il Pos e il richiedente, su quest’ultimo graverà l’onere di invocare (e dimostrare la presenza di) gravi motivi per ritenere che, nel suo caso specifico, la sicurezza del paese di provenienza venga meno. Gli altri, frutto delle scelte del legislatore italiano, consistono nella adozione, per richiedenti provenienti da Pos, di una procedura accelerata che può svolgersi anche alla frontiera e che a sua volta determina tutta una serie di effetti sulla posizione del richiedente<sup>41</sup>. Ebbene, nonostante la stessa direttiva non abbia ritenuto di dover allargare il diritto ad un ricorso effettivo alle decisioni con cui un richiedente viene assegnato ad una procedura accelerata Pos<sup>42</sup>, svolta eventualmente anche alla frontiera, la conformità di tale decisione al diritto interno ed UE deve poter essere messa in discussione di fronte al giudice in sede di impugnazione della decisione (finale) di diniego. Qui, secondo la Corte di giustizia, è la designazione stessa ad essere oggetto di sindacato, operato, se necessario anche d’ufficio, dal giudice competente<sup>43</sup>. Ed è evidente, come sottolinea l’AG, che il diritto ad un ricorso effettivo abbia quale presupposto «essenziale»<sup>44</sup> la divulgazione delle fonti che hanno determinato le autorità nazionali ad inserire uno Stato terzo nella lista Pos: diversamente, lo spazio di manovra per contestare tale decisione sarebbe indebitamente ridotto, più in là di quanto consentito, sul piano generale, dallo stesso art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione («[d]iritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale»).

---

<sup>41</sup> Su di essi torneremo a breve, nel prossimo paragrafo.

<sup>42</sup> Assunte, nel nostro ordinamento, dal Questore e poi confermate da una determina del Presidente della Commissione territoriale asilo competente.

<sup>43</sup> *CV/Ministerstvo vnitra České republiky*, sopra citata, punto 94, ove si legge: «anche se il ricorrente nel procedimento principale non ha espressamente invocato, in quanto tale, un’eventuale violazione delle norme previste dalla direttiva 2013/32 al fine di siffatta designazione per sottoporre la procedura di esame di una domanda di protezione internazionale di un richiedente proveniente da detto paese terzo al regime particolare che deriva dalla sua designazione come paese di origine sicuro, tale eventuale violazione costituisce un elemento di diritto che il giudice del rinvio deve prendere in considerazione nell’ambito dell’esame completo ed ex nunc imposto dall’articolo 46, paragrafo 3, di tale direttiva».

<sup>44</sup> Conclusioni *LC e CP*, sopra citate, par. 49 e, più diffusamente, parr. 52-61.

Sulle modalità attraverso cui tale obbligo debba prendere forma, l'AG, in linea con la flessibilità dello strumento che lo impone, ipotizza opzioni diverse fra cui le autorità possono scegliere, ed è tale interpretazione che rende legalmente "agibile" la strada intrapresa dal legislatore italiano: «allegando tali informazioni all'atto che designa taluni paesi terzi come paesi di origine sicuri o a un allegato a detto atto, oppure comunicandole in seguito, su domanda del richiedente o dell'autorità amministrativa o giudiziaria competente»<sup>45</sup>.

Sempre a seguire l'AG, ove le autorità nazionali non abbiano provveduto ad eseguire correttamente tale obbligo, privando dunque il ricorrente del pieno godimento del diritto ad un ricorso effettivo, il giudice sarebbe obbligato (o abilitato?) a «fondare il suo giudizio sulle fonti di informazione che [...] reputi maggiormente pertinenti per valutare la legittimità di detta designazione»<sup>46</sup>.

Qui, la posizione dell'AG non sembra essere convincente: il dovere del giudice nazionale di ricercare in autonomia le informazioni relative alla situazione di un Pos non dipende dalla circostanza che le autorità abbiano divulgato le fonti di informazione. Così argomentando, si dovrebbe dedurre che, ove esse abbiano pienamente ottemperato a tale obbligo, fornendo con la più estesa diffusione possibile una lista di fonti pienamente esaustiva, al giudice sarebbero precluse la ricerca e la individuazione di fonti diverse, a conferma o confutazione della scelta fatta dalle autorità nazionali. Ma tale deduzione contrasterebbe platealmente con due punti fermi della giurisprudenza della Corte: che le fonti, pur così efficacemente predisposte, potrebbero non tenere conto di elementi nuovi nella situazione del Pos<sup>47</sup>; che l'importanza di tale esame è tale da imporre al giudice di rilevare d'ufficio eventuali violazioni del diritto UE nella designazione dei Pos<sup>48</sup>. Sicché dovrebbe, secondo noi, riconoscersi un autonomo potere di indagine del giudice, a prescindere

---

<sup>45</sup> *Ivi*, par. 62.

<sup>46</sup> *Ivi*, par. 63. Poche righe più in là, lo stesso AG parrebbe cambiare tono: «[i]n caso di mancata divulgazione di dette fonti di informazione, l'autorità giudiziaria competente può controllare la legittimità di una siffatta designazione alla luce delle condizioni enunciate nell'allegato I a detta direttiva sulla base delle fonti di informazione che essa stessa ha raccolto [...]» (*ivi*, par. 64, corsivo aggiunto).

<sup>47</sup> *CV/Ministerstvo vnitra České republiky*, sopra citata, punto 88.

<sup>48</sup> *Ivi*, punto 94.

da quanto “virtuose” siano state le autorità nazionali nel designare un Pos.

La quarta questione è, forse, la parte *core* del rinvio alla Corte: se, in assenza di una clausola abilitante, le autorità nazionali possano corredare la designazione con una eccezione per categoria. Nella versione originaria dell’art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008 era presente una clausola con eccezioni tanto territoriale che per categoria; poi la prima fu espunta dopo la sentenza della Corte di giustizia *CV* dell’ottobre 2024, nella quale essa aveva molto chiaramente affermato, come già si accennava sopra, la contrarietà di tale scelta al diritto UE<sup>49</sup>. Le motivazioni fornite dalla Corte in quella occasione non lasciano molto spazio a dubbi su quanto potrà dire nella sentenza in arrivo, relativa all’altra eccezione, quella per categoria, mantenuta dal legislatore italiano. Fra gli altri, un argomento, di carattere generale, sembra insuperabile: il regime speciale Pos, fornendo la base per una deroga alla procedura ordinaria di esame di una domanda di protezione, deve essere interpretato in maniera restrittiva, il che esclude una sua estensione, tanto più se priva di «alcun sostegno nel testo di detto articolo 37 né, più in generale, in tale direttiva»<sup>50</sup>.

L’AG, pur consapevole della posizione assunta dalla Corte<sup>51</sup>, propone la soluzione opposta. Egli fa leva su tre diversi argomenti, letterale, sistemico e teleologico: la formulazione delle norme della direttiva non esclude la facoltà di introdurre eccezioni per categoria<sup>52</sup>; se la presunzione Pos ha natura relativa, non c’è motivo di escluderla *ex ante* solo per talune categorie di persone<sup>53</sup>; tale eccezione, flessibilizzando

---

<sup>49</sup> *CV/Ministerstvo vnitra České republiky*, sopra citata, punti 63-83. L’intervento del legislatore, necessario per attuare la sentenza della Corte, era avvenuto con il più volte citato d. l. 23 ottobre 158/2024.

<sup>50</sup> *Ivi*, punto 71.

<sup>51</sup> Conclusioni *LC e CP*, sopra citate, par. 71.

<sup>52</sup> *Ivi*, par. 79, ove l’AG valorizza il significato del termine «generalmente», contenuto nell’Allegato I della direttiva “procedure”. Ma l’argomento letterale è ripreso anche oltre, spec. al punto 85 ss., in cui l’AG fa invece leva sull’art. 36, par. 2, della stessa direttiva («[g]li Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale ulteriori norme e modalità inerenti all’applicazione del concetto di paese di origine sicuro»).

<sup>53</sup> *Ivi*, par. 81, ove si legge: «se il legislatore dell’Unione impone alle autorità nazionali competenti di discostarsi (*ex post*) dalla presunzione di sicurezza di un paese ogniqualvolta esse stabiliscano, in esito a un esame individuale della domanda, che l’interessato può, in ragione della sua situazione individuale, essere esposto a un rischio di

la nozione di Pos, consentirebbe di velocizzare le procedure di esame più efficacemente, obiettivo che è fra i principali della direttiva<sup>54</sup>.

Ora, il ragionamento dell'AG ha pure una propria coerenza, e v'è chi, ancor prima, aveva sollevato dubbi sulla possibilità di applicare alla eccezione per categoria il ragionamento che la Corte ha dedicato a quella territoriale<sup>55</sup>. Benché, in effetti, si tratti di eccezioni di diversa natura, crediamo che gli argomenti della Corte si applichino persino meglio alla prima che alla seconda eccezione. La logica di entrambe sta nell'ampliare, a beneficio del Sistema comune europeo di asilo, l'uso di uno strumento che giustifica un esame sommario delle domande provenienti da cittadini di Stati terzi che, «generalmente» (“di norma” o “quasi sempre”) e «costantemente» (in via stabile o permanente), non “producono” individui meritevoli di protezione internazionale. Lo strumento, il concetto di Pos, resterebbe infatti inutilizzabile per quei paesi in cui alcune aree o alcune categorie di persone fossero sottratte alla considerazione di cui sopra: perché non si potrebbe dire che esse (aree) siano improduttive (quasi sempre e in via stabile) di individui meritevoli di protezione o che (le categorie) siano (quasi sempre e in via stabile) adeguatamente protette. Le eccezioni aprono invece alla possibilità di seguire una procedura sommaria anche per paesi del genere (ovviamente, per aree e/o categorie da esse non contemplate). Ebbene, tale scelta va riconosciuta, secondo la Corte, solo al legislatore dell'UE, il quale è chiamato a bilanciare la necessità, da un lato, di avere procedure rapide con quella, dall'altro, di garantire un esame esaustivo delle domande, sicché «il fatto che *tale legislatore non abbia previsto*, nell'ambito di tale direttiva, la facoltà per gli Stati membri di escludere una parte del territorio di un paese terzo ai fini di una designazione siffatta rispecchia tale bilanciamento e la sua scelta di privilegiare un esame

---

persecuzioni o di violazioni gravi nel suo paese di origine, allora non ravviso alcuna valida ragione che osti a che uno Stato membro decida, in esito alla valutazione generale di tale paese, di escludere (*ex ante*) dall'ambito di applicazione di detta presunzione la categoria o le categorie di persone che esso ha già identificato come a rischio in tale paese».

<sup>54</sup> *Ivi*, par. 82 ss.

<sup>55</sup> In specie, G. GUZZETTA, *op. cit.*, spec. p. 15 ss. Nella giurisprudenza interna, si è schierata contro l'automatica applicazione dei principi enunciati nella sentenza *CV* alla eccezione per categoria anche la Corte di Cassazione italiana: I sez. civile, ordinanza interlocutoria del 30 dicembre 2024, n. 22146, spec. punto 16 ss.

esaustivo delle domande di protezione internazionale presentate da richiedenti il cui paese d’origine non soddisfa, per tutto il suo territorio, le condizioni sostanziali di cui all’allegato I di detta direttiva»<sup>56</sup>. E *tale legislatore*, nella stessa direttiva, parimenti non ha previsto una analoga facoltà in relazione ad alcune categorie di individui. Non solo: la Corte di giustizia, sollecitata a tenere conto del fatto che nel nuovo regolamento “procedure” tali eccezioni sono invece, come ora diremo, ammesse, ribadisce la «prerogativa del legislatore dell’Unione di *ritornare su tale scelta*, procedendo a un nuovo bilanciamento»<sup>57</sup>.

L’eccezione geografica, in tale contesto, è meno complessa di quella per categoria<sup>58</sup>: è infatti ragionevole non sottrarre a una procedura sommaria Pos individui che provengono da uno Stato che, per la presenza di ribelli, o di una occupazione straniera *et sim.*, non possa garantire una tutela adeguata di determinati diritti fondamentali in una o più determinate aree, come invece avviene nel resto del suo territorio. Ciononostante, la Corte ha preteso che tale scelta venisse espressamente manifestata dal legislatore dell’Unione: escludendola dunque laddove, come nella direttiva “procedure”, esso non lo ha fatto. L’eccezione per categoria, al contrario, dice molto meno sulla sicurezza complessiva di un paese: perché la presenza di taluni gruppi di individui che non sono, quasi sempre e in via stabile, adeguatamente protetti, è possibile indice di standard generali di tutela dei diritti fondamentali altrettanto inadeguati<sup>59</sup>. Sicché, proprio seguendo la Corte, per tale eccezione il legislatore dell’Unione dovrebbe *a fortiori* assumere una posizione del tutto esplicita: e non lo ha fatto, con ciò escludendo la facoltà (implicita) degli Stati membri di introdurre l’eccezione in parola.

---

<sup>56</sup> *CV/Ministerstvo vnitra České republiky*, sopra citata, punto 81 (corsivo aggiunto).

<sup>57</sup> *Ivi*, punto 82 (corsivo aggiunto).

<sup>58</sup> Lo ammette anche l’AG: conclusioni *LC e CP*, sopra citate, par. 71.

<sup>59</sup> Ed infatti lo stesso AG è comunque molto cauto nell’ammettere la facoltà degli Stati, nel regime al momento in vigore, di introdurre eccezioni per categoria: *ivi*, parr. 88-92.

#### 4. Segue: *c) nel nuovo regolamento “procedure”*

Pur non rivoluzionandone l’impianto complessivo<sup>60</sup>, il nuovo regolamento “procedure” introduce nel regime dei Pos alcuni correttivi sul piano dei contenuti e del loro accertamento. In particolare, l’art. 61 del regolamento *de quo* conferma e precisa le condizioni sostanziali della nozione di Pos, senza peraltro ricorrere alla tecnica di rinviare ad un allegato<sup>61</sup>, ma “ripesca” (ed amplia) proprio l’elemento che la direttiva “procedure” attualmente in vigore aveva invece eliminato dall’impianto precedente<sup>62</sup>. Le eccezioni geografica e per categoria<sup>63</sup> vengono (re)introdotte, per cui nel nuovo sistema sarà possibile escludere che la presunzione operi per determinate aree geografiche del paese interessato (ad es., una sua regione) o per categorie di persone *chiaramente identificabili* (ad es., le donne)<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Solo in corrispondenza dell’applicazione della nozione di Pos la domanda può essere ritenuta infondata (v. art. 39, par. 3, del regolamento “procedure”, citato in nota 13), mentre le altre ipotesi di paesi sicuri sono inserite fra i motivi di inammissibilità (v. art. 38 dello stesso regolamento).

<sup>61</sup> La situazione giuridica, l’applicazione della legge all’interno di un sistema democratico e la situazione politica generale, valutati in base alla «misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni e il danno grave mediante: a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese e il modo in cui sono applicate; b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici o nella convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell’articolo 15, paragrafo 2, di detta Convenzione europea; c) l’assenza di espulsione, allontanamento o estradizione di propri cittadini verso paesi terzi in cui, tra l’altro, sarebbero esposti al grave rischio di essere sottoposti alla pena di morte, alla tortura, alla persecuzione o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, ovvero in cui la loro vita o libertà sarebbero minacciate a motivo della razza, della religione, della nazionalità, dell’orientamento sessuale, dell’appartenenza a un particolare gruppo sociale o delle opinioni politiche o ancora in cui sarebbero esposti al grave rischio di espulsione, allontanamento o estradizione verso un altro paese terzo; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà».

<sup>62</sup> Stabilito dalla direttiva 2005/85/CE, cit.

<sup>63</sup> Peraltro, nella direttiva “procedure” del 2005 era presente solo l’eccezione di carattere geografico.

<sup>64</sup> «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» (art. 61, par. 2, del regolamento “procedure”).

Nel nuovo regolamento non compare la precisazione (che, come detto, era però inserita *ad abundantiam*) in base alla quale gli elementi associati alla natura sicura del paese di origine debbano escludere *generalmente e costantemente* la presenza di un rischio. Permane, però, l’obbligo di riconoscere al richiedente la possibilità di ribaltare la presunzione, che dunque rimarrà relativa<sup>65</sup>. Come pure resta confermata la presenza del criterio di collegamento in assoluto più solido<sup>66</sup> – invalicabile, per le ragioni più volte rappresentate, nel caso del Pos.

Sotto il profilo della designazione, il regolamento “procedure” introduce una importante innovazione, peraltro anche questa presente nella omonima direttiva del 2005<sup>67</sup>. Oltre a mantenere la designazione nazionale facoltativa<sup>68</sup>, il regolamento prevede anche la designazione da parte dell’Unione<sup>69</sup>, che invece parrebbe configurarsi come atto dovuto. Essa avverrà tramite una modifica del regolamento stesso, che la Commissione ha già messo in cantiere<sup>70</sup>, nel rispetto degli stessi parametri sostanziali esaminati sopra. Vale la pena notare che la designazione potrà essere oggetto di successive modifiche, «[i]n caso di cambiamento significativo della situazione»<sup>71</sup>: ove i riscontri lo confermeranno, con atto delegato la Commissione potrà “congelare” la posizione del paese in questione per sei mesi. Se, entro tre mesi dall’adozione dell’atto delegato di sospensione, la Commissione riterrà che il cambiamento sia permanente, allora essa avvierà una procedura legislativa ordinaria allo scopo di modificare il regolamento “procedure”, revocando

---

<sup>65</sup> V. art. 61, par. 5, lett. c), del regolamento “procedure”.

<sup>66</sup> La cittadinanza o, per l’apolide, la dimora abituale.

<sup>67</sup> La direttiva 2005/85 la regolava all’art. 29, che è stato poi però (in parte) annullata dalla Corte di giustizia, impedendone così l’applicazione: *Parlamento/Consiglio*, sopra citata. La direttiva “procedure” attualmente in vigore, come detto, non ha mantenuto questa opzione, benché vi sia stato un tentativo della Commissione Juncker di reintrodurla, con una proposta di modifica di alcune sue disposizioni, poi ritirata: v. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell’UE di paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE, Bruxelles, 9 settembre 2015, COM (2015) 452final.

<sup>68</sup> Art. 64 del regolamento “procedure”.

<sup>69</sup> *Ivi*, art. 62.

<sup>70</sup> V. nota 76.

<sup>71</sup> Art. 63, par. 1, del regolamento “procedure”.

la designazione<sup>72</sup>; Parlamento europeo e Consiglio avranno poi un massimo di 15 mesi per finalizzare la proposta della Commissione<sup>73</sup>, prima che la sospensione cessi di produrre effetti giuridici.

Le vicende successive alla designazione da parte dell'Unione avranno significative conseguenze sulle designazioni nazionali. In linea di principio, gli Stati membri rimarranno liberi di adottare la propria lista<sup>74</sup>; non potranno, invece, includere fra i Pos uno Stato rispetto al quale la Commissione avrà adottato una decisione delegata di sospensione – ovviamente, per la sola durata della medesima. In caso di revoca per via legislativa ordinaria, il regolamento “procedure” lascia agli Stati membri un certo margine di manovra<sup>75</sup>. In definitiva, al netto di questi due casi, la designazione dell'Unione e quelle nazionali potranno convivere anche se non coincidenti: dunque, uno Stato membro potrà

---

<sup>72</sup> *Ivi*, art. 63, par. 4. Se invece la Commissione non presenta alcuna proposta entro detti tre mesi, la sospensione cesserà di produrre i propri effetti: in pratica, in difetto di tale proposta, la sospensione avrà una durata di tre mesi.

<sup>73</sup> *Ivi*, art. 63, par. 5. Il par. 4 della stessa disposizione riconosce alla Commissione un potere di proroga: se essa non lo esercita, la decisione delegata di sospensione cesserà di produrre effetti alla scadenza naturale dei sei mesi; la proroga ne allunga l'efficacia per ulteriori sei mesi e sarà rinnovabile una sola volta. In tal modo, se la Commissione impiega tutto il tempo a sua disposizione per formulare la proposta (legislativa) di revoca (cioè, tre mesi), e sempre che abbia utilizzato il potere di proroga per due volte, l'estensione dei 15 mesi integra il periodo delle due proroghe (12 mesi) più i tre mesi che intercorrono fra la proposta (legislativa) di revoca e la scadenza naturale della decisione delegata di sospensione (sei mesi). Rimane da chiedersi cosa accadrà in quelle circostanze ove il *timing* sia diverso, soprattutto in virtù della clausola di prevalenza con cui esordisce il par. 5 dell'art. 63 («[f]atto salvo il paragrafo 4»). Ciò che ci pare certo è che la cessazione degli effetti della decisione delegata di sospensione non determinerà la decadenza della proposta (legislativa) di revoca: in assenza di esplicite disposizioni, solo la Commissione europea può determinare tale risultato, esercitando il potere di ritiro riconosciutole dall'art. 293, par. 2, TFUE – almeno per come la Corte di giustizia lo ha interpretato nella propria giurisprudenza (Corte giust. 14 aprile 2015, C-409/13, *Consiglio/Commissione*).

<sup>74</sup> Nella versione originaria della proposta, tale facoltà poteva essere esercitata solo per i primi cinque anni a partire dalla data di entrata in vigore del regolamento: v. art. 50, par. 1, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, Bruxelles, 13 luglio 2016, COM (2016) 467final.

<sup>75</sup> L'art. 64, par. 3, del regolamento “procedure” consentirà ad uno Stato membro di considerare sicuro un paese di origine “revocato” dalla lista europea al termine di una procedura che coinvolge la Commissione, alla quale è riconosciuto il potere di opporsi – potere che, peraltro, essa manterrà solo per i due anni successivi alla revoca, scaduti i quali gli Stati membri torneranno liberi di designare il Pos in questione senza dover ottenere il *placet* della Commissione.

includere nella propria lista Pos uno Stato che altri membri e l’Unione stessa non riterranno sicuro. Il che getta non poche ombre sulla natura *comune* del Sistema europeo di asilo.

A testimonianza di quale sia l’importanza di questo concetto nel quadro generale di detto Sistema, prima ancora della fatidica data del 12 giugno 2026, e in vero pochi giorni dopo l’approvazione dello stesso regolamento “procedure”, la Commissione europea ne proponeva una modifica<sup>76</sup>: allo scopo, citato poc’anzi, di predisporre già un primo elenco di Pos; ma anche di anticipare, almeno in parte, l’applicazione del nuovo regime.

Quanto alla prima questione, la Commissione propone una modifica dell’art. 62, par. 1, volta a definire, quali Pos di designazione europea, gli Stati candidati alla ammissione nell’UE<sup>77</sup>, fra i quali al momento, stando alla sintesi pubblicata sul sito del Consiglio europeo e del Consiglio, figurano Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Macedonia del Nord, Moldavia, Montenegro, Serbia, Turchia e Ucraina. A questi, per effetto dell’inserimento di un par. 1-*bis*<sup>78</sup>, subito dopo detto par. 1, si

---

<sup>76</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2025, che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l’istituzione di un elenco di paesi di origine sicuri a livello dell’Unione, Bruxelles, COM (2025) 186 final. Per un primo commento v. M. FERRI, *Le proposte della Commissione su paesi di origine e paesi terzi sicuri: ampliamento degli istituti e ulteriore abbassamento degli standard di tutela dei richiedenti*, in *Questione giustizia*, 1° luglio 2025, reperibile *online*, al quale si rimanda per una critica alla «infelicissima formulazione» contenuta nella proposta, in specie del suo art. 1, n. 1), lett. a). Più di recente, la Commissione ha proposto una ulteriore modifica al regolamento in questione, che però riguarda il concetto di paese terzo sicuro: v. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l’applicazione del concetto di “paese terzo sicuro”, del 20 maggio 2025, COM (2025) 259 final.

<sup>77</sup> A meno che: «(a) esiste una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale nel paese; (b) sono state adottate misure restrittive ai sensi della parte quinta, titolo IV, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea in considerazione delle azioni del paese; (c) la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell’autorità accertante nei confronti dei richiedenti del paese – cittadini del paese o apolidi che avevano una precedente dimora abituale nel paese – è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l’Unione, superiore al 20%».

<sup>78</sup> «I paesi terzi elencati nell’allegato II sono designati paesi di origine sicuri a livello dell’Unione».

aggiungerebbero i paesi elencati in un Allegato II: Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco, Tunisia<sup>79</sup>.

In merito alla seconda, la proposta della Commissione è volta ad introdurre una modifica all'art. 79 del regolamento *de quo*, che riguarda la sua entrata in vigore. Con essa, vuole rendere applicabili le clausole che abilitano gli Stati membri ad introdurre le eccezioni territoriali e/o per categoria, sia per i Pos sia per i paesi terzi sicuri, in anticipo sulla data del 12 giugno 2026, più precisamente dalla data di entrata in vigore del regolamento proposto. Per farlo, la proposta è giocoforza costretta ad associare le due eccezioni al vecchio regime, in attesa che entri in vigore in maniera completa quello nuovo<sup>80</sup>. Il risultato finale è che, come si accennava, la attesa sentenza della Corte di giustizia potrebbe venire superata, almeno per ciò che concerne la questione delle eccezioni Pos, dall'adozione di questo regolamento.

##### *5. La rilevanza del concetto di Pos: a) nella disciplina europea in vigore*

Venendo ora all'uso che del Pos fa la direttiva "procedure" in vigore, esso può riguardare diversi aspetti della procedura di riconoscimento della protezione internazionale: i) la facoltà degli Stati membri di prevedere che una procedura d'esame sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito<sup>81</sup>; ii) la decisione degli Stati membri di ritenere infondata o, a seconda, manifestamente infondata una domanda di protezione internazionale<sup>82</sup>; iii) il diritto del richiedente di rimanere nel territorio dello Stato membro che ha esaminato la domanda durante

<sup>79</sup> Per essi, la Commissione include nella presentazione della proposta ampia motivazione: v. pp. 5-13.

<sup>80</sup> «Tuttavia, l'articolo 59, paragrafo 2, l'articolo 61, paragrafo 2, e l'articolo 61, paragrafo 5, lettera b), si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento (UE) [che modifica il regolamento (UE) 2024/1348] per quanto riguarda l'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro" conformemente agli articoli 36 e 37 della direttiva 2013/32/UE e del concetto di "paese di origine sicuro" conformemente all'articolo 38 della direttiva 2013/32/UE» (corsivo aggiunto).

<sup>81</sup> Art. 31, par. 8 della direttiva "procedure".

<sup>82</sup> *Ivi*, art. 32, par. 2.

l’impugnazione del provvedimento con cui la medesima è stata respinta<sup>83</sup>.

Quanto all’aspetto *sub i*), una volta introdotta la nozione di Pos (come detto: una facoltà per gli Stati membri), essa *può* essere utilizzata (quindi, nuovamente, una facoltà) come base per la previsione di procedure speciali rispetto a quella ordinaria. Una prima è costituita dalla procedura accelerata, nella quale i termini per l’adozione della decisione con cui si chiude la procedura di riconoscimento sono contratti (benché debbano essere «ragionevoli»<sup>84</sup>). Essa non può essere utilizzata per categorie particolarmente vulnerabili quando sia inidonea a garantire loro un «sostegno adeguato»<sup>85</sup>, ma nella ipotesi di un minore non accompagnato la procedura può altrimenti essere mantenuta se ricorrono talune condizioni, alternative, una delle quali è proprio la provenienza del richiedente, minore, da un Pos<sup>86</sup>. Una seconda procedura, più dettagliatamente disciplinata dall’art. 43 della direttiva, è quella di frontiera (o in zone di transito), che può essere introdotta nella legislazione nazionale per assumere una decisione: sulla ammissibilità della domanda *ivi presentata* (ma qui non c’è riferimento alla ipotesi del Pos<sup>87</sup>); nel contesto di una procedura accelerata. In conclusione, la nozione di Pos, una volta introdotta nella legislazione nazionale, giustifica la possibile previsione di una procedura accelerata che può (ma non deve) essere svolta alla frontiera (o in zone di transito)<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> *Ivi*, art. 46, parr. 5-6.

<sup>84</sup> *Ivi*, art. 31, par. 9.

<sup>85</sup> *Ivi*, art. 24, par. 3.

<sup>86</sup> *Ivi*, art. 25, par. 6, lett. a), punto i).

<sup>87</sup> *Ivi*, art. 33.

<sup>88</sup> La proposta di regolamento citata alla fine del paragrafo precedente (in nota 76) intende introdurre la facoltà per gli Stati membri di anticipare l’applicazione di una nuova ipotesi di procedura accelerata e/o di frontiera (anticipare ad una data precedente al 12 giugno 2026 e ovviamente successiva alla entrata in vigore del regolamento proposto), sempre tenendola ancorata alla disciplina prevista dalla direttiva “procedure” al momento in vigore. Non si tratta di una ipotesi di Pos, ma di una sua “evoluzione”, per così dire, prevista dall’art. 42, par. 1, lett. j), del nuovo regolamento “procedure”: «il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell’autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l’Unione, pari o inferiore al 20%, tranne se l’autorità accertante valuti che la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero che il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione

Quanto all'aspetto *sub ii*), l'art. 32 della direttiva "procedure" prevede che, in una qualunque delle circostanze che giustificano l'introduzione di una procedura speciale (fra cui l'ipotesi del Pos), gli Stati membri possono prevedere che la domanda sia manifestamente infondata. La facoltà di introdurre una procedura speciale e quella di prevedere l'ipotesi della manifesta infondatezza sono slegate l'una dall'altra, sicché uno Stato membro può decidere: di non introdurre alcuna procedura speciale, ma di ritenere che in alcuni casi la domanda sia manifestamente infondata (in tal caso la c.d. "manifesta infondatezza Pos" seguirebbe una procedura ordinaria); di, viceversa, introdurre una procedura speciale, ma senza la previsione della manifesta infondatezza (in tal caso l'infondatezza "semplice" seguirebbe una procedura accelerata, eventualmente anche svolta alla frontiera o in zona di transito); di cumulare le due opzioni. In tale ultimo caso, la direttiva "procedure" non sembra imporre agli Stati membri alcun obbligo tassativo in merito alla corrispondenza fra una procedura speciale e una decisione di manifesta infondatezza ovvero fra la procedura ordinaria e una decisione di infondatezza semplice. In altre parole, ove uno Stato membro legghi la designazione del Pos sia ad una procedura speciale sia ad una manifesta infondatezza, nulla gli impedirebbe di farlo senza una corrispondenza necessaria, sicché nel contesto di una procedura speciale Pos l'autorità potrebbe optare per un rigetto semplice della domanda, come pure, nel contesto di una procedura ordinaria per un rigetto della domanda per manifesta infondatezza: nulla impedirebbe agli Stati membri di farlo ma, è il caso di aggiungere, nulla li *obbligherebbe* a farlo.

Quanto all'aspetto *sub iii*), l'art. 46, par. 5, della direttiva "procedure" impone agli Stati membri di consentire ai richiedenti di «rimanere nel loro territorio fino alla scadenza del termine entro il quale possono esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo oppure, se tale diritto è stato esercitato entro il termine previsto, in attesa dell'esito del ricorso». La norma *de qua*, tuttavia, fa salvo il par. 6 della stessa disposizione, il quale elenca una serie di ipotesi nelle quali al richiedente può non essere riconosciuta tale prerogativa: in specie, ove sia destinatario di una

---

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».

decisione assunta al termine di una procedura speciale<sup>89</sup> o di rigetto per manifesta infondatezza (le quali entrambe possono fondarsi sulla nozione di Pos). In tali casi, secondo la direttiva, il richiedente mantiene comunque il diritto ad impugnare di fronte al giudice questo specifico effetto della decisione finale, e cioè la cessazione del suo diritto di rimanere nel territorio dello Stato interessato.

Sarà bene sottolineare che il diritto dell’Unione non include la nozione di Pos fra le basi giuridiche degli eventuali provvedimenti di trattenimento del richiedente. Le ipotesi, previste dall’art. 8 della direttiva “accoglienza”<sup>90</sup>, includono, fra l’altro, la necessità di: determinare o verificare l’identità o la cittadinanza del richiedente; determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente; decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio; rispettare motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

#### 6. Segue: *b) nella attuazione che vi ha dato il legislatore italiano*

Le scelte del legislatore italiano sfruttano abbondantemente le opzioni offerte dalla direttiva “procedure”.

Sull’uso *sub i*), l’art. 28-*bis* del d.lgs. 25/2008 prevede quattro casi in cui la nozione di Pos è legata ad una procedura accelerata.

Un primo riguarda le domande di protezione internazionale *presentate* direttamente alla frontiera o nelle zone di transito da un richiedente proveniente da un Pos<sup>91</sup>. Dette zone sono individuate con decreto del Ministro dell’interno<sup>92</sup>, e ad esse sono equiparate le aree il cui diritto di

---

<sup>89</sup> Con l’unica eccezione, cui rinvia l’art. 46, par. 6, della direttiva “procedure”, costituita dalla lett. h) dell’art. 31, par. 8, della medesima: «il richiedente è entrato illegalmente nel territorio dello Stato membro o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno e, senza un valido motivo, non si è presentato alle autorità o non ha presentato la domanda di protezione internazionale quanto prima possibile rispetto alle circostanze del suo ingresso».

<sup>90</sup> Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

<sup>91</sup> Art. 28-*bis*, co. 2, lett. b-*bis*). In questo caso, peraltro, secondo il co. 2-*bis* dell’art. 28-*bis*, «la procedura può essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito».

<sup>92</sup> Art. 28-*bis*, co. 4.

utilizzo è stato temporaneamente riconosciuto dall'Albania all'Italia tramite il Protocollo del 6 novembre 2023 volto a rafforzare la cooperazione bilaterale in materia di gestione dei flussi migratori provenienti da paesi terzi<sup>93</sup>.

Il secondo caso si applica a tutte le domande presentate da un richiedente proveniente da un Pos<sup>94</sup>. Tale fattispecie – si badi – è applicata in subordine alla ipotesi esaminata poco sopra: il che implica che essa vale unicamente per le domande che non siano state presentate alla frontiera o nelle zone di transito.

Il terzo caso coincide con le domande manifestamente infondate<sup>95</sup>, fra cui l'art. 28-ter del d.lgs. 25/2008 include quelle presentate da un richiedente che proviene da un Pos.

Il quarto caso è quello più complesso<sup>96</sup>: la procedura accelerata è decisa per il richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento nei punti di crisi (di cui all'art. 10-ter TUI), ovvero nei centri di permanenza per i rimpatri (di cui all'art. 14 TUI). Fra i casi in cui l'autorità (il Questore, in specie) decide di sottoporre il richiedente ad una misura di trattenimento (in uno dei punti di crisi o, a seconda dei casi, in un centro di permanenza per i rimpatri) figura quello contemplato dall'art. 6-bis del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, il quale include l'ipotesi di una domanda formulata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito da un richiedente proveniente da un Pos<sup>97</sup>. La decisione con cui il Questore dispone il trattenimento è sottoposta a convalida entro 48 ore di fronte alla autorità giudiziaria competente, che ha ulteriori 48 ore per decidere (art. 14 TUI, richiamato dall'art. 6, co. 5, d.lgs. 142/2015, cui a sua volta rinvia l'art. 6-bis, co. 4, d.lgs. 142/2015). Contro il decreto di convalida è proponibile ricorso per cassazione (art. 14, co. 6, TUI).

---

<sup>93</sup> Art. 3, co. 3, della l. 21 febbraio 2024, n. 14. Sulla esternalizzazione verso l'Albania v. A. SACCUCCI, *Il Protocollo Italia-Albania sulla "dislocazione" extraterritoriale dei migranti*, in *RDI*, 2024, p. 635 ss.

<sup>94</sup> Art. 28-bis, co. 2, lett. c).

<sup>95</sup> Art. 28-bis, co. 2, lett. d).

<sup>96</sup> Art. 28-bis, co. 2, lett. a).

<sup>97</sup> «[I] richiedente può essere trattenuto durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere b) e b-bis), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e fino alla decisione dell'istanza di sospensione (di cui all'articolo 35-ter) del medesimo decreto legislativo n. 25 del 2008, al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato»

Giusta il co. 6 del più volte citato art. 28-*bis*, le procedure speciali sopra descritte «non si applicano ai minori non accompagnati e agli stranieri portatori di esigenze particolari ai sensi dell’articolo 17 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»<sup>98</sup>. In tutti e quattro i casi menzionati, la decisione di applicare una procedura accelerata è assunta dal Questore nel momento in cui trasmette alla commissione territoriale, «senza ritardo», la documentazione relativa al richiedente, ed è poi confermata da una determina del Presidente della commissione competente<sup>99</sup>. Questa ha poi sette giorni per procedere all’audizione del richiedente e altri due per assumere la decisione finale<sup>100</sup>; mentre, nel solo caso di una domanda formulata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito da un richiedente proveniente da un Pos<sup>101</sup>, essa decide entro sette giorni dalla ricezione della domanda<sup>102</sup>.

Sull’uso *sub ii*), la scelta del legislatore italiano è stata la seguente: l’art. 28-*ter* del d.lgs. 25/2008 prevede, alla lett. b), che una domanda debba essere decisa con una manifesta infondatezza ove il richiedente provenga da un Pos. Ciò, secondo noi, significa che, in un caso siffatto, si seguirà senz’altro una procedura accelerata (eventualmente anche di frontiera) la quale porterà ad una decisione di manifesta infondatezza. Tale interpretazione è confortata, *ad abundantiam*, dall’art. 32, lett. b-*bis*), del d.lgs. 25/2008, sulla base del quale «la Commissione territoriale adotta una delle seguenti decisioni: [...] rigetta la domanda per manifesta infondatezza nei casi di cui all’articolo 28-*ter*». Certo che, ove la presunzione alla base della designazione Pos venga ribaltata dal richiedente, cadrà il presupposto della procedura accelerata, che dovrà essere “trasformata” in una procedura ordinaria, ma non si esaurirebbero le ipotesi di manifesta infondatezza, che l’art. 28-*ter* estende oltre

---

<sup>98</sup> «[...] i minori, [...] i disabili, gli anziani, le donne, con priorità per quelle in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all’orientamento sessuale o all’identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali».

<sup>99</sup> Vedi nota 42.

<sup>100</sup> Art. 28-*bis*, co. 2.

<sup>101</sup> Vedi *supra*, nota 91.

<sup>102</sup> Art. 28-*bis*, co. 2-*bis*. Il termine – si noti – non decorre dunque dalla ricezione della documentazione da parte del Questore.

l'ipotesi del Pos. Ciò detto, rimane comunque poco realistico che da una procedura ordinaria, nata come procedura accelerata, possa venir fuori una decisione di diniego per manifesta infondatezza: a meno di ritenere che, ove l'autorità superi i termini previsti dall'art. 28-*bis*, essa possa ancora adottare una decisione di diniego per manifesta infondatezza – ipotesi che la legislazione italiana non preclude espressamente e che forse potrebbe ricavarci “piegandola” ad una interpretazione conforme al dettato europeo, il quale, come detto, sembrerebbe renderla possibile.

Nella ipotesi *sub* iii), la rilevanza della nozione di Pos nell'ordinamento italiano è duplice. Secondo l'art. 35-*bis* del d.lgs. 25/2008, sono dimezzati i termini di impugnazione per una decisione assunta a valle di una procedura accelerata<sup>103</sup>: quindici giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero trenta giorni se il ricorrente si trova in un paese terzo al momento della proposizione del ricorso; i giorni si riducono a sette nel caso di richiedente nei cui confronti sia stato disposto un provvedimento di trattenimento *ex* art. 6-*bis* del d.lgs. 142/2015, sopra citato. L'effetto più incisivo, tuttavia, si produce in relazione alla sospensione degli effetti di quella parte della decisione finale che impone al richiedente (che l'abbia impugnata) di lasciare il territorio italiano, la quale (sospensione) è esclusa<sup>104</sup>: per la domanda manifestamente infondata (che include il caso del richiedente proveniente da un Pos); per la domanda esaminata in alcune ipotesi di procedura accelerata, fra cui figura quella di un richiedente proveniente da un Pos, anche ove abbia presentato detta domanda direttamente alla frontiera o in una zona di transito. In casi siffatti, il richiedente può comunque chiedere, in sede di ricorso introduttivo alla autorità giudiziaria, la sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione finale «quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni»<sup>105</sup>; e contro il decreto con cui il giudice si pronuncia sull'istanza è ammesso reclamo alla corte d'appello<sup>106</sup>.

<sup>103</sup> *Ivi* inclusa quella prevista dall'art. 28-*bis*, co. 2, lett. c), che si applica ove il richiedente provenga da un Pos, compresa quella svolta direttamente alla frontiera o in una zona di transito, ai sensi della lett. b-*bis* della stessa disposizione.

<sup>104</sup> Art. 35-*bis*, co. 3.

<sup>105</sup> Art. 35-*bis*, co. 4.

<sup>106</sup> Art. 35-*bis*, co. 4-*bis*.

## 7. Segue: c) nel nuovo regolamento “procedure”

La disciplina che il nuovo regolamento “procedure” è destinato a introdurre varia di poco il quadro descritto più sopra – ma si tratta nondimeno di modifiche significative.

Quanto alle procedure speciali, vi è una novità di grande rilevanza: la provenienza da un Pos permane quale base giuridica di una procedura accelerata, ma la facoltà riconosciuta dalla direttiva in vigore diventerà un *obbligo* in virtù dell’art. 42, par. 1, lett. e), del nuovo regolamento<sup>107</sup>. Essa, invece, continuerà ad essere preclusa per le categorie vulnerabili pur provenienti da un Pos<sup>108</sup> (con possibile eccezione dei minori non accompagnati<sup>109</sup>). L’altra procedura speciale, quella di frontiera, rimarrà facoltativa<sup>110</sup>. Va tuttavia rilevato che, mentre secondo la disciplina in vigore la provenienza Pos è condizione sufficiente affinché uno Stato possa esaminare la domanda alla frontiera (con procedura sicuramente accelerata<sup>111</sup>), il nuovo regolamento condiziona la previsione di una procedura siffatta, anche ove obbligatoria, a precise circostanze<sup>112</sup>,

---

<sup>107</sup> Le autorità dello Stato membro interessato possono mutare una procedura accelerata in ordinaria qualora ritengano «che l’esame della domanda comporti questioni in fatto o in diritto troppo complesse per essere esaminate con procedura accelerata» (art. 42, par. 2, del regolamento “procedure”).

<sup>108</sup> *Ivi*, art. 21, par. 2.

<sup>109</sup> *Ivi*, art. 42, par. 3, lett. a).

<sup>110</sup> L’art. 45, relativo alla applicazione obbligatoria di tale procedura, non include l’ipotesi Pos, prevista dall’art. 42, par. 2, lett. e), fra quelle per cui «[u]no Stato membro esamina una domanda con procedura di frontiera».

<sup>111</sup> Come detto sopra, la nozione di Pos giustifica la possibile previsione di una procedura accelerata che può (ma non deve) essere svolta alla frontiera (o in zone di transito), ma non viceversa: secondo l’art. 43, par. 1, della direttiva “procedure” al momento in vigore (citata in nota 11), «[g]li Stati membri possono prevedere procedure [...] per decidere alla frontiera o nelle zone di transito [...] sul merito di una domanda nell’ambito di una procedura a norma dell’articolo 31, paragrafo 8» – una procedura, dunque, obbligatoriamente accelerata. Astrattamente è anche possibile che una procedura di frontiera possa non essere accelerata: ove l’esame della domanda ivi presentata riguardi l’ammissibilità – ipotesi che però, come spiegato sopra, non include la provenienza da un Pos.

<sup>112</sup> Art. 43, par. 1, del regolamento “procedure” (citato in nota 13): «[1]a procedura di frontiera può prendere avvio: a) dalla domanda fatta a un valico della frontiera esterna o in una zona di transito; b) dal rintraccio collegato all’attraversamento irregolare della frontiera esterna; c) dallo sbarco nel territorio di uno Stato membro a seguito di un’operazione di ricerca e soccorso; d) dalla ricollocazione a norma dell’articolo 67, paragrafo 11, del regolamento (UE) 2024/1351».

in difetto delle quali la domanda di un individuo cittadino di un Pos non può essere esaminata alla frontiera (benché debba seguire un esame accelerato)<sup>113</sup>.

Quanto all'aspetto *sub ii*), l'art. 39 del regolamento in discorso mantiene la formula facoltativa della manifesta infondatezza, ove la domanda provenga da un cittadino di un Pos<sup>114</sup>. Considerato che tale provenienza obbligherà gli Stati a procedere a un esame accelerato, le opzioni nella loro disponibilità saranno più ridotte rispetto al quadro vigente, potendo un diniego per "manifesta infondatezza Pos" venire adottato solo in quel preciso contesto procedurale<sup>115</sup>.

In merito, infine, alle condizioni che circondano l'impugnazione di un provvedimento di diniego, quando esso concerna un richiedente proveniente da un Pos, il nuovo regolamento prevede, a monte<sup>116</sup>, una riduzione del termine: il suo art. 67, par. 7, lett. a), lascia, sì, la scelta agli Stati membri ma entro una "finestra" che va «da un minimo di cinque giorni a un massimo di dieci giorni». In modo pressoché analogo rispetto alla vigente disciplina europea, il ricorso proposto in tali circostanze non ha effetto sospensivo sulla decisione di rimpatrio<sup>117</sup> (inclusa obbligatoriamente nel provvedimento di diniego<sup>118</sup>), benché permanga il diritto del ricorrente ad impugnarne gli effetti specifici al fine di

---

<sup>113</sup> Anche per la procedura di frontiera sono previste cautele a favore di categorie vulnerabili (quand'anche provenienti da un Pos), essendo l'art. 21, par. 2, del regolamento applicabile anche ad essa. Per quanto invece riguarda i minori con medesima provenienza, essa è esclusa alla radice dall'art. 53.

<sup>114</sup> O, se apolide, ivi abbia stabilito la sua dimora abituale.

<sup>115</sup> Con l'eccezione riportata in nota 107, laddove però il passaggio ad una procedura ordinaria dovrebbe precludere l'adozione di un provvedimento di diniego per "manifesta infondatezza Pos".

<sup>116</sup> Nel sistema vigente, come abbiamo visto, la riduzione è prevista solo dalle norme interne dell'ordinamento italiano, attuative della direttiva "procedure" (citata in nota 11), che infatti al problema *de quo* dedica solo la generale previsione dell'art. 46, par. 4: «[g]li Stati membri prevedono termini ragionevoli e le altre norme necessarie per l'esercizio, da parte del richiedente, del diritto ad un ricorso effettivo di cui al paragrafo 1. I termini prescritti non rendono impossibile o eccessivamente difficile tale accesso [...]».

<sup>117</sup> Art. 68, par. 3, del regolamento "procedure", in specie la lett. a), punto i).

<sup>118</sup> *Ivi*, art. 37, il quale precisa che la decisione di rimpatrio può anche essere adottata con atto distinto, ma in tal caso «è emanata contestualmente [...] o successivamente senza indebito ritardo». Benché non concerna direttamente il problema dei Pos, la norma in questione segna una significativa differenza rispetto al regime europeo vigente: in esso tale obbligo non è infatti previsto.

ottenere un provvedimento cautelare del giudice che gli consenta di rimanere, almeno per tutta la durata del processo di impugnazione, nel territorio dello Stato interessato<sup>119</sup>.

### 8. *Qualche considerazione conclusiva*

L'uso del concetto di Pos offre diverse chiavi per leggere la politica di asilo dell'Unione e dei suoi Stati membri. Il suo *appeal*, almeno per chi deve rispondere del rispetto del diritto internazionale, sta nella prospettiva di poter alleggerire il carico che con sé porta il divieto di *refoulement*. Rispedire indietro uno straniero che, *sine titulo*, prova comunque ad entrare nel territorio di uno Stato o ci è rimasto più del dovuto non è vietato dal diritto internazionale. Il quale, invece, vieta che costui venga allontanato verso un territorio nel quale rischierà di subire gravi violazioni dei propri diritti fondamentali. Ed è questo il problema principale: come può uno Stato distinguere fra chi ha titolo a questa protezione e chi no? Esso deve, ed è dunque l'obbligo principale che il diritto internazionale impone, mettere in piedi una procedura, conforme a determinati standard, che consenta alle proprie autorità di prendere tale decisione. Si tratta di fare, banalmente, un pronostico: sulla base delle informazioni che lo Stato ha (o dovrebbe avere) è probabile che lo straniero in questione sia, nel territorio di origine, esposto al rischio di subire gravi violazioni dei diritti fondamentali?

In questa domanda c'è tutto il peso che il divieto in questione impone: la risposta che esso pretende implica la predisposizione di adeguate procedure (amministrative e giudiziarie); di risorse umane, che in questo caso devono essere pure altamente qualificate; di una rete di accoglienza perché, mentre le autorità decidono, il richiedente ha diritto di rimanere nel territorio dello Stato in cui ha fatto domanda<sup>120</sup>. L'uso del concetto di Pos schiaccia ai minimi termini questi adempimenti: una procedura sommaria e molto breve, giustificata da un'unica premessa, e cioè che lo Stato di origine offre già una protezione sufficiente,

---

<sup>119</sup> *Ivi*, art. 68, par. 4.

<sup>120</sup> Per tacere dell'onere di fornire una protezione tendenzialmente permanente, ove l'esame della domanda dia esito positivo.

vanificando, all'occorrenza in maniera manifesta, la fondatezza della domanda.

La persino ovvia precisazione, che è in qualche modo il controlimito del concetto di Pos, è che la decisione (negativa) non può essere presa su base *del tutto* presuntiva, perché “chi viene dal paese X certamente non può avere titolo alla protezione”. La valutazione va fatta su base individuale: è meno probabile che uno straniero bangladese abbia titolo alla protezione, ma, per quanto minime, quelle probabilità vanno esplorate. Questo spiega perché alcune forme di respingimento sono vietate di per sé: se lo Stato respinge in alto mare o blocca i flussi con un muro, esso sta platealmente sottraendo gli stranieri a quelle procedure. *Ergo*, l'uso del concetto di Pos per alleggerire gli obblighi derivanti dal divieto di *refoulement* non può spingere gli standard procedurali sotto una certa soglia, che secondo noi si trova in corrispondenza dell'obbligo di tenere un colloquio approfondito con il richiedente: esso è lo strumento principale che gli rimane per ribaltare la presunzione, anche considerando che l'eventuale impugnazione del provvedimento di diniego potrebbe non implicare la sospensione degli effetti della decisione di rimpatrio.

Uno schema, quello appena descritto, noto e consolidato. Ma da altra prospettiva: siamo certi che il concetto di Pos garantisca il risultato promesso, almeno nel contesto dell'Unione? Al momento, sembrerebbe di no, verosimilmente per due ragioni. Una è fuori dalla portata della politica: la collocazione geografica dei Paesi dell'UE, specialmente dei c.d. *frontline States* (l'Italia, senza dubbio), rende le rotte migratorie meno suscettibili di essere piegate da qualsiasi soluzione si collochi in un arco che va dalla più liberale alla più restrittiva. «[W]hen you have eliminated the impossible, whatever remains, *however improbable*, must be the truth [...]»<sup>121</sup>. E in tal caso l'impossibile è la mancanza di poter anche solo immaginare un futuro dignitoso per sé e per la propria famiglia, il che spinge molti individui verso l'unica e improbabile alternativa: riuscire a raggiungere l'attrattiva Europa, superando, prima, migliaia di chilometri frequentati da trafficanti, sfruttatori, mafiosi, schiavisti – tutti dediti a sperimentare sui migranti una gran varietà di

---

<sup>121</sup> A. C. DOYLE, *The sign of four*, in A. C. DOYLE (ed.), *The complete Sherlock Holmes*, New York, 1970, p. 111.

violazioni estreme dei diritti umani – e poi, se necessario, il Mare Mediterraneo.

L'altra ragione si deve a come la politica d'asilo è strutturata: la convivenza di poteri dell'Unione e degli Stati membri produce disomogeneità (che nemmeno la competenza pregiudiziale della Corte di giustizia riesce a scongiurare) e rimbalzi continui di responsabilità. Il Pos non è di certo la formula che possa aprire mondi, almeno non in questo contesto, convalidato nel nuovo regolamento “procedure”: grazie a cui, come si è detto, sarà possibile avere versioni assai diverse, a seconda delle scelte dell'UE e dei suoi membri, di quali luoghi siano sicuri e quali non. Ne aprirebbe di nuovi la più radicale scelta di assicurare alla sola Unione la responsabilità di questa politica, il che dovrebbe scaturire da una visione rivoluzionaria della cooperazione – e forse oggi, volgendo lo sguardo ai padri fondatori del processo di integrazione, diventa persino più chiaro *quanto* rivoluzionaria quella del dopoguerra sia stata. Persino si potrebbe immaginare che una competenza esclusiva in materia di asilo possa prestarsi ad una sperimentazione molto ambiziosa: una procedura legislativa rafforzata, nella quale la proposta della Commissione debba essere approvata unicamente dal Parlamento, con la possibilità per il Consiglio di porre un veto alla misura ma solo con una maggioranza solidissima (l'unanimità, ad esempio); o l'affidamento anche di compiti esecutivi all'Unione, in modo che la risposta alle esigenze dei richiedenti sia data *direttamente* da organi europei. Ci vuole coraggio, sì, per una revisione, come questa, “costituzionale” dei Trattati, ma anche buon senso: quando quasi tutte le soluzioni si sono rivelate inefficaci, le rimanenti, per quanto improbabili, sono le sole che possano essere esplorate.

**ABSTRACT (ITA)**

Il contributo analizza la nozione di Paese di origine sicuro (Pos) nel contesto del diritto internazionale dei rifugiati e del Sistema comune europeo di asilo (CEAS), evidenziando le implicazioni giuridiche e procedurali derivanti dalla sua applicazione. Dopo aver distinto il Pos da altre categorie di paesi “sicuri”, l’autore esamina l’evoluzione della disciplina europea (direttiva “procedure” e nuovo regolamento UE 2024/1348), nonché la sua attuazione da parte del legislatore italiano, con particolare attenzione agli effetti sulla procedura accelerata, sul diritto di permanenza del richiedente e sull’onere probatorio. Il testo approfondisce inoltre le controversie giurisprudenziali relative alla legittimità della designazione nazionale dei Pos, all’obbligo di motivazione e alle eccezioni per area geografica o categoria.

**ABSTRACT (ENG)**

The article explores the concept of Safe Country of Origin (SCO) within international refugee law and the Common European Asylum System (CEAS), highlighting the legal and procedural implications of its application. Distinguishing SCO from other “safe country” categories, the author reviews both the current European framework (Procedures Directive and new Regulation 2024/1348) and its implementation in Italian law, focusing on the accelerated procedure, the applicant’s right to remain, and the burden of proof. The article also examines pending CJEU rulings and the Advocate General’s opinion concerning the legality of national SCO designations, the duty to disclose information sources, and the admissibility of geographic or categorical exceptions.