

Le proposte della Commissione su paesi di origine e paesi terzi sicuri: ampliamento degli istituti e ulteriore abbassamento degli standard di tutela dei richiedenti

di Marcella Ferri

Ricercatrice tda in Diritto dell'Unione europea nell'Università di Firenze

Le proposte, presentate dalla Commissione ad aprile e maggio 2025, al fine di emendare la disciplina del regolamento procedure relativa agli istituti del paese di origine sicuro e del paese terzo sicuro, oltre a sollevare taluni profili di incompatibilità con il diritto primario dell'Unione, destano delle preoccupazioni in termini di coerenza valoriale e di sistema. Entrambe le proposte appaiono, infatti, ispirate dalla volontà della Commissione di estendere l'ambito di applicazione degli istituti *de qua* riducendo, al contempo, la tutela dei diritti dei richiedenti al livello minimo necessario imposto dal diritto primario dell'UE (e dal diritto internazionale). Una sorta di ricerca dello "standard minimo dovuto" che, anche laddove risulti formalmente conforme al diritto primario, tradisce i diritti umani fondamentali che rientrano tra i valori su cui, invece, l'Unione si fonda (art. 2 TUE) e che essa si prefigge di «promuovere» (art. 3 TUE).

1. Introduzione

Le ultime settimane hanno visto la presentazione di due proposte da parte della Commissione europea finalizzate a emendare il regolamento 2024/1348 («regolamento procedure»)¹, adottato nell'ambito del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo² ed entrato in vigore l'11 giugno 2024 ma destinato ad applicarsi a partire dal 12 giugno 2026.

La prima proposta (d'ora in poi, «proposta sui paesi di origine sicuri»)³, presentata il 16 aprile 2025, mira a intervenire su tre aspetti. Primo, si modifica la nozione comune di paese di origine sicuro; secondo, si elabora la lista di paesi di origine sicuri a livello UE e terzo, si prevede che l'applicazione di alcune delle previsioni del nuovo regolamento procedure sia anticipata all'entrata in vigore del regolamento emendativo. Attraverso questa proposta, la Commissione ha così dato seguito alla volontà di anticipare l'applicazione di alcune disposizioni del regolamento procedure, relative alle nozioni di paese di origine e paese terzo sicuro, espressa nella lettera⁴ che la Presidente von der Leyen aveva inviato ai Capi di Stato e di Governo in vista del Consiglio europeo del 19 dicembre 2024 dalle cui conclusioni sarebbe, poi, emerso un forte *endorsement* al riguardo⁵.

La seconda proposta, risalente invece al 20 maggio scorso (d'ora in poi, «proposta sui paesi terzi sicuri»), ha l'obiettivo di modificare il concetto di paese terzo sicuro e la procedura ad esso connessa⁶. Un riesame di tale nozione e l'eventuale proposta di «modifiche mirate» al riguardo, da svolgersi

¹ Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, PE/16/2024/REV/1, GUUE L, 2024/1348; per un commento cfr. *inter alia* L. Marin, *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in G. Morgese (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 305 ss.

² Al riguardo cfr. *ex multis* F. Spitaleri, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *Eurojus*, 2025, 1, p. 255 ss.; G. Morgese (a cura di), *op. cit.*

³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the establishment of a list of safe countries of origin at Union level, COM(2025) 186 final; per un primo commento cfr. S. Peers, *Jumping the Gun? The proposed early application of some of the EU's new asylum pact – and a common list of supposedly 'safe countries of origin'*, in *EU Law Analysis*, 21 April 2025; v. anche ASGI, *Il concetto di Paese di Origine Sicuro e il diritto d'asilo: una forbice che si allarga sempre di più*, aprile 2025, consultabile [qui](#).

⁴ Lettera della Presidente Ursula von der Leyen, 16 dicembre 2024, consultabile [qui](#).

⁵ Consiglio europeo, conclusioni del 19 dicembre 2024, EUCO 50/24 CO EUR 44 CONCL 6, punto 19.

⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the application of the 'safe third country' concept, COM/2025/259 final.

entro il 12 giugno 2025, sono espressamente previsti dall'art. 77 del regolamento procedure tra i compiti di monitoraggio e valutazione della Commissione. Rispetto alla proposta sui paesi di origine sicuri, quella sui paesi terzi sicuri si giustifica quindi direttamente in ragione di una disposizione del regolamento procedure e il legame con la volontà degli Stati membri pare, almeno *prima facie*, più attenuato. Cionondimeno, dalla relazione introduttiva alla proposta emerge chiaramente l'intento della Commissione di facilitare l'applicabilità del concetto di paese terzo sicuro, attraverso l'introduzione di una nozione «più ampia e flessibile»⁷ che – non sorprendentemente – ha incontrato un ampio riscontro da parte degli Stati membri⁸. Tale riscontro ha trovato ulteriore conferma nelle conclusioni del Consiglio europeo del 26 giugno scorso in cui i Capi di Stato e di Governo, dando seguito alla lettera inviata loro pochi giorni prima dalla Presidente von der Leyen⁹, hanno invitato i co-legislatori a proseguire nell'esame delle proposte presentate dalla Commissione in materia di migrazione e asilo, tra cui quella sui paesi terzi sicuri¹⁰.

2. La modifica della nozione di paese di origine sicuro a livello UE

Partendo dalla proposta sui paesi di origine sicuri, l'art. 1 prevede che l'art. 62, par. 1, del regolamento sia sostituito dalla previsione secondo cui i paesi candidati all'adesione sono designati paesi di origine sicuri, fatta salva la presenza di alcune condizioni. Su tali condizioni si tornerà *infra*, poiché per il momento ci si intende concentrare sulla circostanza che, almeno a una prima lettura, tale disposizione sembra andare a *sostituire* l'attuale art. 62, par. 1, in forza del quale «I paesi terzi sono *designati* paesi di origine sicuri a livello dell'Unione *in base alle condizioni previste all'articolo 61*».

L'art. 61 definisce il concetto di paese di origine sicuro e presenta un contenuto estremamente composito che merita di essere qui brevemente richiamato. Esso prevede che un paese terzo possa essere definito come sicuro qualora «sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale», si possa dimostrare che non ci sono persecuzioni né rischi di danno grave (par. 1); come noto, il nuovo regolamento prevede che la qualificazione di paese di origine sicuro possa avvenire introducendo eccezioni per determinate parti del suo territorio o per categorie di persone chiaramente identificabili (par. 2). La disposizione prevede inoltre che la valutazione circa la sicurezza del paese di origine deve basarsi «su una serie di fonti d'informazione pertinenti e disponibili»¹¹ e considera l'analisi comune delle informazioni sui paesi di origine eventualmente predisposta dall'Agenzia per l'asilo¹² (par. 3). La suddetta valutazione deve avvenire tenendo conto «tra l'altro, della misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni e il danno grave», mediante le pertinenti disposizioni vigenti «*e il modo in cui sono applicate*», del rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella CEDU (o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura), in particolare dei diritti ai quali non si può derogare ai sensi dell'articolo 15, par. 2, CEDU, della protezione avverso il respingimento e della presenza di «un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà». Da ultimo, l'art. 61 indica le condizioni per l'applicazione del concetto di paese di origine sicuro a un singolo richiedente (par. 5).

⁷ *Ibi*, p. 1.

⁸ Si v. al riguardo la descrizione della consultazione con le parti interessate riportata nel Commission Staff Working Document, *Review of the safe third country concept accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the application of the 'safe third country' concept*, {COM(2025) 259 final}, SWD(2025) 600 final, 20 May 2025, pp. 13 ss.; per un commento sul punto, cfr. S. Bacci, *La nuova proposta della Commissione europea sul concetto di Paese terzo sicuro: revisione del connection criterion e dell'effetto sospensivo dell'impugnazione*, in *Eurojus*, 12 giugno 2025.

⁹ Lettera della Presidente Ursula von der Leyen, 23 giugno 2025, consultabile [qui](#), in cui la Presidente ha qualificato come «cruciale» un'accelerazione dei lavori del Parlamento e del Consiglio al fine di permettere la rapida approvazione delle proposte sui paesi di origine sicuri e sui paesi terzi sicuri.

¹⁰ Consiglio europeo, conclusioni del 26 giugno 2025, EUCO 12/25 CO EUR 10 CONCL 4, punto 37.

¹¹ Tra queste sono richiamati gli Stati membri, l'Agenzia per l'asilo, il Servizio europeo per l'azione esterna, l'UNCHR e altre organizzazioni internazionali pertinenti.

¹² Ai sensi dell'art. 11 del regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010.

Appare quindi innanzitutto necessario interrogarsi sulla valenza dell'intervento emendativo di cui all'art. 1, par. 1, lett. a) del regolamento oggetto della proposta.

Sembrerebbe in effetti che essa miri a escludere l'applicabilità della nozione di paese di origine sicuro alla designazione operata dalle istituzioni dell'Unione, limitandone l'operatività alle sole qualificazioni da parte degli Stati membri. La circostanza che l'art. 62, par. 1, oggetto della modifica proposta, nella sua versione attuale, faccia riferimento alle condizioni di designazione dei paesi di origine sicuri a livello UE induce in ogni caso a ritenere che l'intervento abrogativo riguarderebbe esclusivamente il par. 1 dell'art. 61 e, quindi, la sola *definizione* di paese di origine sicuro la quale, pertanto, non opererebbe più in relazione alla lista predisposta dalle istituzioni UE.

Il condizionale è, tuttavia, d'obbligo in ragione del fatto che il riferimento alla circostanza che un paese terzo può essere designato paese di origine sicuro soltanto se risulta che non vi siano persecuzioni né rischi reali di danno grave, è richiamato dal considerando 15 della proposta in commento. E, d'altra parte, se la suddetta proposta avesse l'obiettivo di introdurre una deroga alla nozione comune di paese di origine sicuro, la rilevanza di una tale modifica avrebbe reso necessaria una motivazione nel preambolo del regolamento. La scelta di limitare la nozione di paese di origine sicuro alle sole designazioni nazionali non sarebbe infatti coerente con l'obiettivo del regolamento procedure di definire «criteri comuni» per la qualificazione dei paesi terzi quali paesi di origine sicuri al fine di rafforzare l'applicazione di tale istituto¹³.

Alla luce di queste considerazioni, il dubbio circa la valenza dell'art. 1, par. 1, lett. a) della proposta – che si auspica sia chiarito durante la procedura legislativa – pare doversi risolvere nel senso di ritenere che l'intervento emendativo non vada a escludere l'applicazione dei criteri di cui all'art. 61, par. 1, alla designazione operata a livello UE. Esso, pur con una infelicissima formulazione, avrebbe piuttosto la “sola” finalità di introdurre dei requisiti differenti per i paesi candidati all'adesione. Anche ammettendo che questa interpretazione sia corretta, una tale modifica non pare comunque condivisibile. Al di là delle specifiche criticità connesse ai singoli requisiti richiesti per la qualificazione dei paesi candidati quali paesi di origine sicuri, su cui si tornerà dettagliatamente *infra*, una previsione *ad hoc* per i suddetti paesi rischia ugualmente di compromettere la presenza di criteri effettivamente comuni alla base del concetto di paese di origine sicuro.

In ogni caso, anche laddove si ritenesse che, in seguito alla proposta – se adottata nella versione attuale – la nozione comune di paese di origine sicuro non si applichi alla designazione operata a livello UE, quest'ultima deve comunque risultare conforme – a pena di illegittimità – ai vincoli promananti dal diritto primario. Rilevano in particolare l'art. 47 della Carta, ma anche il principio di *non refoulement* (art. 19, par. 2, della Carta e art. 78 TFUE) e il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti (art. 4 della Carta) – questi ultimi aventi natura inderogabile¹⁴ –, nonché i vincoli posti dalla Convenzione di Ginevra¹⁵.

2.1. L'anticipazione dell'entrata in vigore di alcune previsioni del regolamento procedure

Come già richiamato, la proposta sui paesi di origine sicuri dispone altresì che l'applicazione di alcune delle disposizioni del nuovo regolamento sia anticipata rispetto alla data del 12 giugno 2026.

Si prevede, in primo luogo, che fin dalla data di entrata in vigore del regolamento emendativo oggetto della proposta, si applichi la facoltà per gli Stati membri di introdurre, con riferimento alle nozioni di paese terzo sicuro e di origine sicuro¹⁶, attualmente disciplinate dalla direttiva procedure, eccezioni territoriali e per categorie di persone chiaramente identificabili. Nella relazione introduttiva della proposta, la Commissione giustifica tale anticipazione con la finalità di «make the

¹³ Regolamento procedure, considerando (79).

¹⁴ Come chiarito dalla Corte, infatti, nonostante l'Unione non sia parte della Convenzione, l'art. 78 TFUE e l'art. 18 della Carta sul diritto di asilo pongono un obbligo di conformità del diritto derivato alle disposizioni della Convenzione; Corte giust. (Grande sezione), 14 maggio 2019, *M.*, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, punto 95.

¹⁵ *Ibi*, punto 74.

¹⁶ Rispettivamente, regolamento procedure, articoli 59, par. 2, e 61, par. 2.

two concepts applicable in practice». Emerge chiaramente la volontà politica, già espressa nella lettera della Presidente della Commissione del dicembre 2024, di venire incontro alle esigenze di alcuni Stati membri – prima fra tutti l'Italia in ragione delle implicazioni che tale modifica avrebbe ai fini dell'applicabilità del Protocollo con l'Albania – interessati a sfruttare le suddette eccezioni ben prima del giugno del prossimo anno. D'altra parte, con tale proposta la Commissione mira a vanificare quanto statuito dalla Grande sezione della Corte di Giustizia nella sentenza CV in relazione all'incompatibilità con il diritto dell'Unione della qualificazione di un paese terzo quale paese di origine sicuro con la previsione di esclusioni territoriali¹⁷, nonché quanto la stessa Grande sezione potrebbe affermare in relazione all'ammissibilità – nell'attuale contesto normativo – delle eccezioni per categorie di persone nell'ambito delle cause *Alace* e *Canpelli* su cui essa si pronuncerà a breve in seguito ai rinvii pregiudiziali sollevati dal Tribunale di Roma¹⁸.

In secondo luogo, si dispone che, prima del 12 giugno 2026, gli Stati membri possano prevedere, quale presupposto per l'applicazione della procedura di esame della domanda accelerata o alla frontiera come disciplinate dalla direttiva procedure, l'ipotesi introdotta dal regolamento in cui il richiedente sia cittadino di (o, se apolide, avesse precedente dimora abituale in) un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione da parte dell'autorità accertante è, sulla base degli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20%, fatta salva l'ipotesi in cui l'autorità accertante ritenga che la situazione del paese terzo è stata oggetto di un significativo cambiamento dopo la pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat oppure che il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa la suddetta percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20%¹⁹. La richiamata anticipazione è disposta anche in relazione all'applicazione di tale ipotesi alla domanda presentata da un minore non accompagnato²⁰. Per contro, come è già stato criticamente rilevato²¹, non è invece previsto di anticipare anche le eccezioni introdotte dall'art. 53 del nuovo regolamento con riguardo all'applicazione delle procedure di frontiera. Al riguardo, si prevede innanzitutto che la procedura sulla base del tasso di riconoscimento del 20% non possa svolgersi alla frontiera nei confronti dei minori non accompagnati. Inoltre, l'esame alla frontiera non può avvenire o deve cessare qualora, nei luoghi per l'espletamento delle procedure di frontiera, non possa essere fornito il sostegno necessario ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, compresi i minori²² e ai richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari²³ o ancora qualora vi siano motivi medici ostativi alla procedura di frontiera o le garanzie e le condizioni per il

¹⁷ Corte Giust. (Grande sezione), 4 ottobre 2024, *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, causa C-406/22.

¹⁸ Tribunale di Roma, ordinanza 2.11.2024, r.g. n. 44346/2024, in causa C-758/24 PPU, *Alace*, e ordinanza 4.11.2024, r.g. n. 45091/2024, in causa C-759/24, *Canpelli*.

¹⁹ Regolamento procedure, art. 42, par. 1, lett. j).

²⁰ *Ibi*, art. 42, par. 3, lett. e).

²¹ S. Peers, *op. cit.*; si v. anche ASGI, *op. cit.*, in cui si rileva opportunamente che «L'assenza di tali esclusioni comporta il rischio che l'applicazione anticipata della norma eluda garanzie che il legislatore europeo ha ritenuto essenziali».

²² Ai sensi dell'art. 24 della direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, «Gli Stati membri tengono conto del fatto che alcuni richiedenti che rientrano in una delle categorie seguenti hanno maggiori probabilità di avere esigenze di accoglienza particolari: a) minori; b) minori non accompagnati; c) persone con disabilità; d) anziani; e) donne in gravidanza; f) lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali; g) genitori singoli con figli minori; h) vittime di tratta di esseri umani; i) persone affette da gravi malattie; j) persone affette da disturbi mentali, tra cui il disturbo da stress post-traumatico; k) persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, ad esempio vittime di violenza di genere, di mutilazioni genitali femminili, di matrimoni infantili o forzati o di violenza commessa per motivi sessuali, di genere, razziali o religiosi».

²³ Ai sensi dell'art. 3, n. 14 del regolamento procedure si tratta del «richiedente la cui capacità di godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dal [...] regolamento è limitata a causa di circostanze individuali, quali vulnerabilità specifiche».

trattenimento, di cui alla nuova direttiva accoglienza, non sono o non sono più rispettate²⁴ e il trattenimento risulta necessario ai fini dell'applicazione della procedura di frontiera.

2.2. La lista di paesi di origine sicuri a livello UE

A differenza di quanto previsto dalla direttiva procedure, in forza del nuovo regolamento i paesi terzi possono essere designati paesi di origine sicuri anche a livello dell'Unione (art. 61); parallelamente, permane la facoltà degli Stati membri di mantenere in vigore o introdurre una normativa volta a qualificare come paesi di origine sicuri a livello nazionale paesi terzi diversi da quelli individuati come tali dalle istituzioni dell'Unione (art. 64, par. 1).

La proposta sui paesi di origine sicuri mira quindi a definire la lista di paesi di origine sicuri a livello UE che troverà applicazione da giugno 2026. Sulla base della proposta sono designati come paesi di origine sicuri due "gruppi" di paesi terzi: i paesi terzi candidati all'adesione (Serbia, Montenegro, Ucraina, Moldova, Macedonia del Nord, Albania, Bosnia, Georgia e Turchia) e altri paesi terzi, quali Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Marocco, Tunisia e Kosovo (quest'ultimo potenziale candidato all'adesione). Come si vedrà meglio *infra*, la designazione dei due gruppi avviene con modalità e criteri diversi.

Nella relazione che accompagna la proposta, la Commissione richiama il processo che ha condotto all'elaborazione della lista conformemente a quanto previsto dall'art. 62, par. 3 del regolamento²⁵. Essa specifica che, in seguito a una sua richiesta, l'Agenzia per l'asilo ha elaborato una *metodologia* a supporto della designazione di paesi terzi e richiama paesi candidati e potenziali candidati all'adesione, paesi i cui cittadini e apolidi ivi residenti presentano un numero rilevante di domande di asilo e il cui tasso di riconoscimento a livello UE è pari o inferiore al 5%, paesi esenti da visto per i quali il tasso di riconoscimento a livello UE è pari o inferiore al 5% e paesi già qualificati come di origine sicuri dagli Stati membri. Sulla base di questa metodologia, l'Agenzia ha elaborato delle *Country of Origin Information*, a sostegno della valutazione della Commissione, tenendo conto di una pluralità di fonti²⁶.

Quanto specificato dalla Commissione riguardo alla *procedura* che ha condotto all'elaborazione della lista di paesi di origine sicuri a livello UE presenta taluni profili di criticità.

Innanzitutto, ad eccezione dei paesi aventi lo status di candidato, gli altri criteri utilizzati dall'Agenzia per elaborare la metodologia adottata non sono in alcun modo giustificati. Non mancano inoltre delle contraddizioni nell'applicazione dei criteri individuati, in particolare di quello relativo alle designazioni esistenti a livello nazionale. Quest'ultimo risulta applicato in modo coerente solo con riferimento al Kosovo, riconosciuto come paese di origine sicuro dalla quasi totalità degli Stati membri (l'84%) che hanno introdotto nel proprio ordinamento tale istituto²⁷. Per gli altri paesi, la percentuale di designazione sul piano nazionale si attesta su livelli estremamente bassi²⁸ e si registra

²⁴ Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, PE/69/2023/REV/1, GU L, 2024/1346, articoli 11, 12 e 13.

²⁵ Ai sensi del quale è l'Agenzia europea per l'asilo che, in seguito a una richiesta della Commissione, fornisce a quest'ultima le informazioni e le analisi sulla base delle quali valutare se un paese terzo può essere designato come sicuro a livello UE.

²⁶ Tra queste fonti vi sono «European Commission reports, including the EU enlargement reports; reports by the European External Action Service; reports from the EU Agencies (such as the EU Agency for Fundamental Rights); reports from the United Nations High Commissioner for Refugees and other international organisations (e.g., the Council of Europe, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) and non-governmental organisations; political analyses from policy and international relations think-tanks; verified online media articles; newspaper articles, as well as national legislation in the countries concerned».

²⁷ Si tratta precisamente di 16 Stati membri sul totale di 19 Stati membri che, ad oggi, utilizzano la nozione di paese di origine sicuro; v. EUUA, *Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure*, December 2022.

²⁸ Il Bangladesh e l'Egitto sono qualificati come sicuri solo dal 3% degli Stati membri (6 Stati membri); per gli altri paesi la percentuale di designazione varia dal 47% (9 Stati membri nel caso dell'India) al 58% (11 Stati membri nel caso del Marocco).

addirittura il caso di un paese (la Colombia) che non è qualificato come sicuro in nessuno Stato membro.

Da ultimo, come si evidenzierà più dettagliatamente *infra*, la proposta non fornisce ulteriori indicazioni circa le *fonti* utilizzate per l'elaborazione della lista determinando un potenziale contrasto con il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

2.2.1. La designazione dei paesi candidati all'adesione come paesi sicuri

Come già richiamato, andando a modificare l'art. 62, par. 1, del regolamento procedure, la proposta prevede che siano qualificati come paesi di origine sicuri i paesi che hanno lo *status di paesi candidati* all'adesione all'Unione, a meno che non si verifichi una o più delle condizioni indicate, quali: a) la presenza di 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; b) la presenza di misure restrittive adottate ai sensi dell'art. 215 TFUE in seguito a una decisione in ambito di politica estera e di sicurezza comune; c) un tasso di riconoscimento per le domande di protezione da parte delle autorità accertanti superiore al 20%, sulla base degli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione.

La qualifica dei paesi candidati quali paesi di origine sicuri è giustificata dalla Commissione in un considerando presente nel preambolo della proposta in cui si richiama che lo status di paese candidato è conferito da una decisione all'unanimità del Consiglio europeo, in seguito a una raccomandazione della Commissione, la quale presuppone che i suddetti paesi «were found to have advanced towards reaching the stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities»²⁹. Quest'ultimo rappresenta il requisito "politico" tra i c.d. criteri di Copenaghen cui, conformemente all'art. 49 TUE, è subordinata l'adesione all'Unione da parte di un paese terzo.

La circostanza che i paesi aventi lo status di candidato siano qualificati *ipso iure* paesi di origine sicuri, salva la presenza di una delle condizioni preclusive sopra richiamate, pone alcune problematiche.

Innanzitutto, su un piano generale, la motivazione fornita dalla Commissione si espone ad alcuni profili di criticità in ragione del fatto che – come, d'altra parte, emerge anche dal considerando sopra citato – il conferimento dello status di candidato è indicativo solo di una *progressione* nel rispetto del criterio politico e non presuppone affatto un pieno e completo adeguamento ad esso, essendo quest'ultimo necessario solo ai fini della adesione. Ne è prova al riguardo la circostanza che, come emerge dai rapporti con cui la Commissione valuta la situazione esistente nei paesi candidati nell'ambito della politica di allargamento, alcuni di essi non rispondono ai requisiti di paese di origine sicuro previsti nell'attuale versione dell'art. 61, par. 1, del regolamento.

Pare inoltre necessario svolgere alcune considerazioni sulle circostanze che escludono la possibilità di qualificare come paese di origine sicuro un paese candidato rispetto alle quali, peraltro, la Commissione non offre alcuna giustificazione.

In primo luogo, anche in relazione al requisito di cui alla lett. a), la tecnica redazionale utilizzata non pare delle migliori. La formulazione riproduce, infatti, una delle ipotesi di «danno grave», di cui all'art. 15, lett. c) della direttiva qualifica quale presupposto per il riconoscimento della protezione sussidiaria, anche nella parte in cui si richiama la natura individuale della minaccia. Ciò stride con la circostanza che, ai fini della designazione di un paese terzo come sicuro, la valutazione è, per sua natura, generalizzata.

In secondo luogo, è estremamente criticabile il riferimento al tasso di riconoscimento superiore al 20% quale condizione ostativa alla qualificazione del paese candidato come paese di origine sicuro. Innanzitutto, non si comprende come mai sia stata individuata una soglia così alta laddove, invece, tra i criteri che la Commissione dichiara di avere considerato ai fini della individuazione dei paesi terzi non candidati quali paesi di origine sicuri vi sia quello relativo al tasso di riconoscimento

²⁹ Considerando 6 (corsivo aggiunto).

inferiore o pari al 5%. Inoltre, il riferimento al criterio del tasso di riconoscimento del 20% crea una ingiustificata sovrapposizione tra l'istituto del paese terzo (candidato) quale paese di origine sicuro e l'ulteriore ipotesi in cui il nuovo regolamento procedure impone che l'esame della domanda avvenga con procedura accelerata e alla frontiera.

Da ultimo, posto che la designazione dei paesi di origine sicuri a livello UE spetta al legislatore dell'Unione e che le cause ostative indicate per i paesi candidati presuppongono una valutazione che può comportare un certo margine di discrezionalità – si pensi alla causa ostativa sub a) –, sarebbe stato più opportuno che la proposta contenesse *già* l'indicazione dei paesi candidati da qualificare come sicuri. La tecnica redazionale utilizzata non risulta pienamente coerente laddove, da una parte, si predispose tramite un allegato al regolamento emendativo la lista dei paesi terzi (non candidati) da qualificare come paesi di origine sicuri e, dall'altra, si introducono dei requisiti *ad hoc* per la designazione dei paesi candidati quali paesi sicuri, quasi a volerne rimandare l'effettiva individuazione a un secondo momento.

2.2.2. La designazione dei paesi terzi (non candidati all'adesione) come paesi sicuri

Come già anticipato, la proposta qui in esame prevede altresì l'inserimento di un allegato volto a individuare i paesi terzi – diversi da quelli candidati all'adesione – da qualificare come paesi di origine sicuri.

La designazione presenta molteplici profili di criticità.

In *primo luogo*, e come già sottolineato, manca qualsiasi indicazione circa le fonti utilizzate per qualificare come sicuri i paesi terzi individuati come tali. Per ciascuno dei paesi *de qua*, il preambolo del regolamento offre una descrizione della situazione generale esistente senza tuttavia menzionare le specifiche fonti a supporto di quanto indicato³⁰.

A questo riguardo, è particolarmente significativo quanto rilevato dall'avvocato generale Richard de La Tour nelle conclusioni presentate il 10 aprile 2025 nelle cause *Alace* e *Canpelli*³¹. Con il secondo quesito pregiudiziale, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di precisare se gli articoli 36, 37 e 46, par. 3 della direttiva procedure, letti alla luce dell'art. 47 della Carta, precludano a uno Stato membro di predisporre una lista di paesi sicuri senza rendere accessibili le fonti su cui si fonda tale qualificazione. Suggerendo alla Corte di statuire che, nonostante il silenzio della direttiva al riguardo, l'impianto sistematico e gli obiettivi connessi al concetto di paese di origine sicuro impongono di assicurare l'accesso alle fonti sulla base delle quali le autorità di uno Stato membro hanno predisposto la lista dei paesi sicuri, l'avvocato generale ha, tra l'altro, evidenziato che la pubblicità delle suddette fonti è «*indissociabile* dal diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo»³² riconosciuto dall'art. 46, par. 3, della direttiva procedure le cui caratteristiche, secondo una consolidata giurisprudenza, devono essere definite conformemente all'art. 47 della Carta³³. Nel solco di quanto rilevato al riguardo dal giudice del rinvio, l'avvocato generale ha sottolineato che, da un lato, l'effettività del controllo giurisdizionale presuppone che il richiedente conosca le ragioni del rigetto della sua domanda e, quindi, tramite l'accesso alle fonti di informazione, le motivazioni alla base della presunzione di sicurezza del suo paese di origine che hanno giustificato il suddetto rigetto. D'altro lato, secondo quanto statuito dalla Corte nella sentenza CV, nell'ambito dell'esame completo ed *ex nunc* della domanda che il giudice nazionale è chiamato a svolgere, egli ha il dovere di accertare una eventuale violazione delle condizioni cui il diritto UE subordina la qualificazione di paese sicuro e ciò presuppone che tale giudice conosca le fonti alla base della suddetta designazione.

³⁰ Come è stato evidenziato, sul sito di EUUA sono disponibili alcuni *country of origin reports* per i paesi inclusi nella lista, ma si tratta di rapporti non più attuali; cfr. S. PEERS, *op. cit.*

³¹ Conclusioni dell'avvocato generale Jean Richard De La Tour presentate il 10 aprile 2025, cause riunite C-758/24 [*Alace*] e C-759/24 [*Canpelli*].

³² Conclusioni, punto 57 (corsivo aggiunto).

³³ Per un'analisi più approfondita riguardo al ragionamento dell'avvocato generale sul punto, ci si permette di rinviare a M. Ferri, *Le conclusioni dell'avvocato generale Richard de La Tour sui paesi di origine sicuri: qualche ombra e molte luci* (pro-futuro), in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025.

Si tratta di un principio che se – come plausibile – confermato dalla Corte, dovrà ovviamente ritenersi valevole tanto per la designazione operata dagli Stati membri quanto per quella svolta dalle istituzioni dell’Unione. Alla luce di quanto sopra rilevato consegue che, qualora la lista sia approvata nella versione proposta dalla Commissione, si configurerebbero dei profili di illegittimità di quest’ultima rispetto alla sua conformità con il diritto alla tutela giurisdizionale effettività.

In *secondo luogo*, la designazione operata dalla Commissione non avviene secondo le modalità indicate dall’art. 61, par. 4, del regolamento procedure.

A ciascuno dei paesi qualificati come di origine sicura, nel preambolo è dedicato un considerando che, seguendo un modello quasi preimpostato, richiama che il paese *de qua* ha ratificato alcuni o i principali strumenti internazionali in materia di diritti umani, si basa su una democrazia parlamentare, non risulta («There are no indications») violare il principio di non respingimento e in esso non è presente «in generale» alcun rischio reale di danno grave né di persecuzione.

Dalla lettura dei considerando rilevanti emergono due elementi di forte criticità. Primo, il prevalente richiamo al mero quadro normativo piuttosto che alla situazione effettivamente esistente nei paesi considerati e ciò nonostante l’art. 61, par. 4, imponga espressamente anche una valutazione *de facto* della protezione assicurata nel paese terzo. Secondo, le considerazioni relative alla generale assenza di danno grave e persecuzione presenti nel preambolo risultano in aperto contrasto con la reale situazione esistente nei paesi considerati e che, d’altra parte, emerge nella stessa valutazione inserita, invece, dalla Commissione nella relazione introduttiva alla proposta. Dall’analisi di quest’ultima emerge chiaramente la presenza, nei paesi considerati, di gravi violazioni dei diritti umani con riferimento a talune categorie di persone e – nel caso della Colombia – ad alcune regioni, tanto da indurre la Commissione a rilevare la presenza di «*specific challenges faced by certain groups in the country which may merit particular attention*»³⁴. Nonostante tali constatazioni, il preambolo del regolamento proposto rileva la generale assenza di danno grave e di persecuzioni in ciascuno dei paesi *de qua* cui consegue, nell’allegato, la loro qualificazione quali paesi di origine sicuri senza peraltro neppure prevedere alcuna eccezione soggettiva né territoriale, nonostante queste ultime siano ammissibili nel nuovo quadro normativo.

3. La proposta di modifica dell’istituto e della procedura sui paesi terzi sicuri

Venendo invece alla proposta sui paesi terzi sicuri, essa ha l’obiettivo di intervenire sull’omonimo istituto. Come noto, in forza del nuovo regolamento procedure, la provenienza da un paese terzo sicuro costituisce una delle ipotesi in cui le norme nazionali degli Stati membri *possono* prevedere che la domanda sia respinta in quanto inammissibile³⁵.

La disciplina introdotta dal regolamento si pone in linea con quanto previsto dalla direttiva attualmente applicabile pur con alcune rilevanti modifiche volte a estendere l’ambito di applicazione del concetto di paese terzo sicuro. In particolare, benché i criteri di sicurezza rimangano inalterati, sulla base del nuovo regolamento procedure, non è necessario che nel paese terzo in questione vi sia la possibilità di chiedere – e ottenere, ove ve ne siano i requisiti – lo status di rifugiato in conformità alla Convenzione di Ginevra, ma è sufficiente che si possa eventualmente ottenere la c.d. «protezione effettiva» la quale, ai sensi dell’art. 57 del regolamento, prescinde dalla ratifica e dal rispetto di tale Convenzione³⁶. L’ambito di applicazione della nozione di paese terzo sicuro è poi ulteriormente

³⁴ L’espressione citata nel testo è utilizzata con riferimento a tutti i paesi, ad eccezione del Kosovo.

³⁵ Regolamento procedure, art. 38, par. 1, lett. b).

³⁶ Regolamento procedure, art. 57: «1. Si ritiene che garantisca una protezione effettiva un paese terzo che abbia ratificato e rispetti la convenzione di Ginevra nei limiti delle deroghe o limitazioni previste da tale paese terzo, autorizzate a norma della convenzione. In caso di limitazioni geografiche previste dal paese terzo, l’esistenza di una protezione per le persone che non rientrano nell’ambito di applicazione della convenzione di Ginevra è valutata in base ai criteri di cui al paragrafo 2. Nei casi diversi da quelli previsti al paragrafo 1, si ritiene che il paese terzo garantisca una protezione effettiva soltanto laddove siano soddisfatti almeno i criteri seguenti: a) le persone di cui al paragrafo 1 sono autorizzate a rimanere nel territorio del paese terzo in questione; b) le persone di cui al paragrafo 1 hanno accesso a mezzi di sussistenza sufficienti a mantenere un tenore di vita adeguato rispetto alla situazione generale di tale paese terzo di accoglienza; c) le persone di cui al paragrafo 1 hanno accesso alle prestazioni sanitarie e al trattamento essenziale delle malattie, alle condizioni

ampliato prevedendo che, qualora tra l'UE e un paese terzo vi sia un accordo volto ad assicurare che i migranti ammessi in esso in seguito a tale accordo saranno protetti conformemente alle norme internazionali rilevanti in materia e nel pieno rispetto del principio di non respingimento, i criteri di sicurezza si presumono esistenti. Ulteriore novità del regolamento è la possibilità di introdurre delle eccezioni territoriali e per categorie di persone «chiaramente identificabili» ai paesi terzi qualificati come sicuri – previsione questa di cui la proposta sui paesi di origine sicuri mira ad anticipare l'applicazione. Si introduce inoltre la designazione dei paesi terzi sicuri a livello UE – oltre che a livello nazionale³⁷ – e la possibilità di applicare il concetto di paese terzo sicuro anche a un determinato richiedente nonostante il paese non sia stato designato come terzo sicuro a livello dell'Unione o nazionale, purché in relazione a tale specifico richiedente siano soddisfatte le condizioni richieste per la suddetta designazione.

Due sono gli aspetti della disciplina prevista dal nuovo regolamento procedure oggetto della proposta sui paesi terzi sicuri. Essa mira, in primo luogo, a elidere il criterio del legame tra il paese terzo e il richiedente necessario per applicare a quest'ultimo la nozione di paese terzo sicuro e, in secondo luogo, a eliminare l'effetto sospensivo del ricorso proposto avverso la decisione di inammissibilità della domanda basata sull'applicazione di tale istituto.

Il *working document* che accompagna la proposta descrive dettagliatamente l'analisi del concetto di paese terzo sicuro svolta dai servizi della Commissione al fine di presentare gli emendamenti proposti. Si evidenzia in particolare l'approccio «olistico» adottato al fine di *riesaminare* il concetto in questione alla luce delle esperienze degli Stati membri, dei vincoli derivanti dal diritto internazionale e dal diritto primario dell'UE e dalla giurisprudenza della Corte EDU e della Corte di Giustizia, nonché di quanto emerso in occasione delle consultazioni con le parti interessate.

Dal documento e dalla relazione introduttiva alla proposta emerge in modo cristallino la ferma e precisa volontà della Commissione di ricercare *tutti gli spazi* che il diritto internazionale e il diritto primario dell'Unione lasciano per modificare le condizioni applicative del concetto di paese terzo sicuro e le garanzie ad esso connesse al fine di facilitarne l'utilizzo da parte degli Stati membri. L'esito di tale revisione ha condotto a individuare uno spazio di modifica per i due aspetti sopra richiamati. È stata invece esclusa qualsiasi possibilità di revisione con riguardo ai criteri di sicurezza del paese terzo sicuro e alla necessità di un esame individuale volto ad accertarne l'effettiva sicurezza per il singolo richiedente poiché, in relazione a tali aspetti, quanto previsto nell'attuale versione del regolamento corrisponde già agli standard minimi imposti dal diritto internazionale e dal diritto primario dell'UE e dalla relativa giurisprudenza³⁸.

3.1. La nuova nozione di paese terzo sicuro: il venir meno del criterio del legame tra richiedente e paese terzo

Per quanto concerne la nozione di paese terzo sicuro, il regolamento – nella sua versione attuale – in linea con quanto previsto dalla direttiva, ne subordina l'applicabilità alla presenza, tra il paese terzo e il richiedente, di un «*legame* in virtù del quale sarebbe ragionevole che [questi] vi si recasse» (art. 59, par. 5, lett. b). Proprio questo è uno degli aspetti su cui va ad incidere la proposta in esame

generalmente previste in tale paese terzo; d) le persone di cui al paragrafo 1 hanno accesso all'istruzione alle condizioni generalmente previste in tale paese terzo; e e) la protezione effettiva resta disponibile finché non sia possibile trovare una soluzione duratura».

³⁷ Pur in un quadro volto ad ampliare l'ambito di applicazione della nozione di paese terzo sicuro, è invece da salutare con favore l'introduzione di un'espressa garanzia a favore dei minori non accompagnati (art. 59, par. 6), nei cui confronti l'applicazione di tale istituto è ammissibile solo qualora risulti conforme al superiore interesse del minore e a condizione che le autorità dello Stato membro abbiano ricevuto da quelle del paese terzo la garanzia che esse prenderanno in carico il minore e che questi avrà immediatamente accesso alla protezione effettiva.

³⁸ Commission Staff Working Document, cit., p. 1: «As a result of this review, the Commission services concluded that there is scope to revise the connection criterion, as it is not a requirement under international law, and the automatic suspensive effect of the appeal. However, *there is no scope for revision* regarding the criteria for 'safety' of the third country, *as they are already aligned with the minimum standards under international law*, or other aspects linked to due process, including the individual assessment, *as these are requirements under EU and international law and jurisprudence*» (corsivi aggiunti).

prevedendo che tale disposizione sia sostituita dalla previsione per cui l'istituto del paese terzo sicuro sia applicabile al richiedente a condizione che siano soddisfatte tre condizioni *alternative*: a) un legame tra il paese e il richiedente tale da rendere ragionevole che questi vi si rechi; b) il pregresso transito del richiedente nel paese terzo; c) un accordo o un'intesa con il paese terzo che assicuri l'esame nel merito delle richieste volte a ottenere una protezione effettiva presentate in tale paese dai richiedenti rientranti nell'ambito di applicazione del suddetto accordo o intesa.

È poi prevista l'introduzione di un sottoparagrafo volto a stabilire che nell'esame di tali condizioni sia assicurata primaria importanza al principio del superiore interesse del minore e a circoscrivere l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro ai minori non accompagnati solo in caso di legame o di transito. In tal modo, si riconosce implicitamente che l'applicabilità della nozione di paese terzo sicuro sulla sola base di un accordo o un'intesa che assicuri l'esame nel merito delle richieste di protezione effettiva dei richiedenti presenta delle criticità, tanto da escluderne l'applicazione ai minori non accompagnati.

Come già richiamato, la Commissione ha giustificato questa modifica in ragione dell'assenza di vincoli promananti al riguardo dal diritto primario dell'UE (oltre che dal diritto internazionale). In effetti, benché nell'interpretare l'art. 38, par. 2, della attuale direttiva procedure che subordina l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro, tra l'altro, alla presenza di un legame tra il richiedente e il paese terzo *de qua*, la Corte di Giustizia abbia escluso che il mero transito possa qualificare tale legame³⁹, il giudice dell'Unione è giunto a tale interpretazione sulla base della formulazione della direttiva attualmente applicabile e prescindendo, invece, da qualsiasi vincolo derivante dal diritto primario. Ne consegue che la valenza di tale giurisprudenza è circoscritta all'assetto normativo attuale, quale disciplinato dalla direttiva procedure.

Se questo è vero, occorre tuttavia interrogarsi circa la compatibilità con il diritto primario di una normativa che, anche in assenza di un legame tra un paese terzo e il richiedente tale da rendere «ragionevole» che questi vi si rechi, disponga l'inammissibilità della sua domanda di protezione e, come si vedrà meglio *infra*, l'assenza di effetto sospensivo automatico al ricorso avverso la decisione di inammissibilità e, dunque, una deroga al diritto di rimanere sul territorio nelle more del ricorso. Posto che tale deroga va a incidere sul diritto alla tutela giurisdizionale effettiva del diritto di asilo (articoli 18 e 47 della Carta), c'è da chiedersi se la suddetta limitazione risulti conforme ai requisiti cui l'art. 52, par. 1, della Carta subordina le restrizioni ai diritti da essa tutelati e, in particolare al *principio di proporzionalità*, anche laddove il legame tra il richiedente e il paese terzo appare estremamente labile – perché riconducibile al mero transito – o finanche del tutto assente.

3.2. L'eliminazione dell'effetto sospensivo automatico del ricorso avverso la decisione di inammissibilità basata sulla nozione di paese terzo sicuro

La seconda modifica oggetto della proposta sui paesi terzi sicuri è volta a eliminare l'effetto sospensivo automatico del ricorso avverso le decisioni di inammissibilità pronunciate nel caso di paese terzo sicuro. Ai sensi dell'attuale art. 68, gli effetti della decisione di rimpatrio sono automaticamente sospesi e il richiedente ha diritto di rimanere sul territorio fino alla scadenza del termine per la presentazione del ricorso davanti al giudice di primo grado e nelle more dell'esito del suddetto ricorso. Il par. 3 della medesima disposizione introduce, «[f]atto salvo il principio di non respingimento», alcune eccezioni tassative all'effetto sospensivo automatico del ricorso; tra le suddette eccezioni è ricompresa l'ipotesi in cui la domanda sia rigettata per inammissibilità in *taluni* dei casi previsti dall'art. 38, par. 1. Tuttavia, nella versione attuale del regolamento l'eccezione non trova applicazione nel caso in cui la decisione di inammissibilità sia stata adottata sulla base dell'istituto del paese terzo sicuro. In mancanza dell'effetto sospensivo automatico, sul diritto di rimanere sul territorio nelle more dell'esito del ricorso deciderà l'autorità giurisdizionale su istanza di parte o d'ufficio qualora ciò sia previsto dal diritto nazionale.

La modifica proposta mira a emendare l'art. 68, par. 3, per includere tra le ipotesi in cui l'inammissibilità della domanda esclude l'effetto sospensivo automatico del ricorso anche quella in cui vi sia un paese terzo qualificabile come sicuro per il richiedente, salva l'ipotesi in cui «è paese

³⁹ Corte Giust., 19 marzo 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, causa C-564/18, punto 50.

che il richiedente non vi sarà ammesso o riammesso». È, in ogni caso, previsto che l'eccezione non operi qualora il richiedente sia un minore non accompagnato soggetto a procedura di frontiera.

Come dettagliatamente illustrato nel *working document* presentato contestualmente alla proposta, i servizi della Commissione hanno escluso la possibilità di modificare l'ambito del ricorso avverso la decisione basata sulla nozione di paese terzo sicuro; la necessità di un esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto, richiesto dall'art. 67, par. 3 del regolamento in linea con l'art. 46, par. 3, della attuale direttiva, trova infatti fondamento nella giurisprudenza della Corte EDU. A diversa conclusione è invece giunta la Commissione con riguardo alla possibilità di escludere l'effetto sospensivo automatico del ricorso avverso la decisione di inammissibilità, basata sulla nozione di paese terzo sicuro, qualora non vi sia un rischio di *refoulement*. Tale possibilità risulta conforme alla giurisprudenza della Corte EDU la quale, infatti, impone l'effetto sospensivo automatico solo per l'esecuzione delle decisioni di rimpatrio suscettibili di esporre a un rischio di violazione dell'art. 3 CEDU e, al contrario, non impone tale garanzia per le decisioni di inammissibilità basate sulla nozione di paese terzo sicuro.

La conformità della modifica proposta rispetto alla giurisprudenza della Corte EDU e, quindi al vincolo imposto dall'art. 52, par. 3, della Carta, è assicurato in ragione del fatto che l'art. 68, par. 3, del regolamento procedure fa in ogni caso salvo il rispetto del principio di non respingimento. Inoltre, come richiamato nella relazione illustrativa, l'esecuzione della decisione di rimpatrio adottata in seguito alla decisione di inammissibilità della domanda⁴⁰ è in ogni caso sospesa laddove sussista un rischio di violazione del principio di non respingimento, come previsto anche nella proposta relativa al nuovo regolamento rimpatri⁴¹.

Ferma restando la necessità di assicurare tutela contro il rischio di *refoulement*, la Commissione evidenzia i vantaggi connessi all'eliminazione dell'effetto sospensivo automatico del ricorso avverso le decisioni *de qua*. Innanzitutto, la modifica proposta «could reduce procedural rigidity by allowing individuals to be removed from the EU territory while their appeal is pending»⁴²; inoltre, essa è individuata dalla Commissione quale strumento per ridurre i ritardi procedurali e prevenire un uso abusivo del diritto al ricorso eccessivo⁴³. Per contro, non si considerano le implicazioni che l'eliminazione dell'effetto sospensivo automatico del ricorso può avere sul diritto di difesa dei richiedenti, nonché sull'aumento del contenzioso giurisdizionale.

4. Brevi notazioni di chiusura

Come brevemente illustrato, le proposte sui paesi di origine sicuri e sui paesi terzi sicuri si caratterizzano per un ampliamento dell'ambito di applicazione di tali istituti cui fa da contraltare un abbassamento degli standard di tutela garantiti ai richiedenti. Tale circostanza desta forti preoccupazioni su un piano di coerenza valoriale e di sistema. Talvolta il richiamato abbassamento giunge finanche al punto di rottura attraverso la previsione di disposizioni che presentano profili di contrarietà con il diritto primario dell'Unione lasciando presagire, qualora i futuri atti legislativi vengano adottati nelle versioni proposte, dei significativi interventi da parte della Corte di Giustizia non solo sul piano interpretativo, ma anche su quello della validità.

Tuttavia, anche laddove il diritto derivato (proposto) risulta formalmente conforme a quello primario, esso pare *volutamente* attestarsi sullo standard minimo di tutela dei diritti dei richiedenti in una «corsa al ribasso»⁴⁴ che tradisce apertamente i diritti umani fondamentali i quali, invece, rientrano tra i valori su cui l'Unione si fonda (art. 2 TUE) e che essa si prefigge di «promuovere» (art. 3 TUE). Paradigmatica in tal senso è la proposta sui paesi terzi sicuri. Benché più circoscritta

⁴⁰ Regolamento procedure, art. 37.

⁴¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nell'Unione è irregolare e che abroga la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2001/40/CE del Consiglio e la decisione 2004/191/CE del Consiglio, COM(2025) 101 final, art. 28, par. 2.

⁴² Commission Staff Working Document, cit., p. 12 (enfasi aggiunta).

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ L'espressione è di C. Favilli, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione Giustizia*, 2018, p. 28 ss., spec. p. 32.

nel contenuto, essa appare per certi versi più dirompente rispetto a quella sui paesi di origine sicuri poiché, a differenza di questa, va a incidere significativamente sul contenuto di tale istituto e sulla procedura ad esso connessa. Ed è proprio in relazione alle rilevanti modifiche proposte che emerge – e colpisce negativamente – la ferma e pervicace volontà della Commissione di rintracciare *ogni minimo spazio* lasciato dal diritto primario dell’Unione (e dal diritto internazionale) e tale da consentire un ampliamento dell’ambito di operatività del concetto di paese terzo sicuro e renderne la procedura più rapida e flessibile, a discapito dei diritti dei richiedenti.

In conclusione, le proposte sui paesi di origine sicuri e sui paesi terzi sicuri sembrano restituire la plastica rappresentazione di una lacerante contraddizione che, per alcuni aspetti, caratterizza l’attuale diritto dell’Unione in materia di migrazione e asilo. La ricerca dello “standard minimo dovuto” alla base di tali proposte – e addirittura esplicitata in quella sui paesi terzi sicuri – e che, plausibilmente, sarà fatto proprio anche dal legislatore dell’Unione, stride con la più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di *valori* dell’Unione. Una giurisprudenza in cui la Corte ha riconosciuto non solo che i valori di cui all’art. 2 TUE «comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri»⁴⁵ rispetto ai quali essi devono evitare qualsiasi *regressione*⁴⁶, ma anche che i suddetti valori «definiscono *l’identità stessa dell’Unione*» la quale, pur nei limiti delle sue attribuzioni, «deve essere in grado» di difenderli⁴⁷. Come recentemente affermato dall’avvocata generale Ćapeta nella causa relativa alla procedura di infrazione avviata contro l’Ungheria in relazione alle discriminazioni introdotte nei confronti delle persone LGBTQIA+ dalla c.d. legge sulla propaganda, «[l]’articolo 2 TUE esprime *la scelta* dei fondatori dell’Unione riguardo al tipo di società che gli Stati membri si sono impegnati a creare insieme nel quadro dell’Unione»⁴⁸ e tale scelta ricomprende anche «una democrazia costituzionale rispettosa dei diritti dell’uomo»⁴⁹. È proprio *questa scelta* a essere messa in discussione dai futuri atti legislativi sui paesi di origine sicuri e sui paesi terzi sicuri. Benché certamente non paia possibile qualificare l’art. 2 e l’art. 3 TUE quali parametri autonomi di legittimità del diritto derivato⁵⁰, il problema dell’*incoerenza* valoriale e costituzionale caratterizzante (la proposta di) atti legislativi che comportano una *regressione* rispetto alla scelta espressa dai valori dell’Unione, invece, permane. E, forse, impone ugualmente una riflessione.

⁴⁵ Corte giust. (Seduta plenaria), 16 febbraio 2022, *Commissione c. Polonia*, causa C-157/21, punto 264 e *Commissione c. Ungheria*, causa C-156/21, punto 232: «l’articolo 2 TUE non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che [...] fanno parte dell’identità stessa dell’Unione quale ordinamento giuridico comune, *valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri*» (corsivo aggiunto).

⁴⁶ Corte giust. (Grande sezione), 20 aprile 2021, *Repubblica*, causa C-896/19, punto 63 ss.

⁴⁷ Corte giust. (Seduta plenaria), 16 febbraio 2022, *Commissione c. Polonia*, causa C-157/21, punto 145 e *Commissione c. Ungheria*, causa C-156/21, punto 127. Si vedano anche le conclusioni dell’avvocata generale Tamara Ćapeta presentate il 5 giugno 2025, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, punto 215: «La Corte di giustizia è una Corte costituzionale e i *principi costituzionali fondamentali sono spesso al contempo politici e giuridici*. Nella misura in cui l’articolo 2 TUE esprime la scelta di una democrazia costituzionale rispettosa dei diritti dell’uomo, la difesa di tali valori da parte della Corte non è una sua scelta politica, bensì il suo compito costituzionale» (corsivo aggiunto).

⁴⁸ Conclusioni dell’avvocata generale Tamara Ćapeta presentate il 5 giugno 2025, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, punto 155 (corsivo nell’originale).

⁴⁹ *Ibi*, punto 157.

⁵⁰ Nelle richiamate conclusioni, l’avvocata generale ha sostenuto che l’art. 2 può essere autonomamente giustiziabile potendo, in particolare, configurarsi quale unico parametro per valutare la legittimità della normativa di uno Stato membro nell’ambito di una procedura di infrazione (cfr. conclusioni dell’avvocata generale Tamara Ćapeta, cit., punto 152); per una critica al riguardo, cfr. G. Di Federico, M. Lanotte, *Le conclusioni dell’AG Ćapeta in Commissione c. Ungheria e l’uso a sé stante dell’art. 2 TUE*, in *Eurojus*, 2025, p. 347 ss., spec. p. 352 ss.