

CORTE DI GIUSTIZIA UE, Grande Sezione, sentenza 4 ottobre 2024, causa C-406/22; Pres. K. Lenaerts – Rel. E. Regan – Avv. Gen. N. Emiliou – CV – Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky.

Rinvio pregiudiziale – Politica d’asilo – Protezione internazionale – Direttiva 2013/32/UE – Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale – Articoli 36 e 37 – Nozione di “Paese di origine sicuro” – Designazione – Allegato I – Criteri – Articolo 46 – Diritto a un ricorso effettivo – Esame, da parte del giudice, della designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro.

L’articolo 37 della direttiva 2013/32, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, in combinato disposto con l’allegato I della stessa, dev’essere interpretato nel senso che un Paese terzo non cessa di soddisfare i criteri che gli consentono di essere designato come Paese di origine sicuro per il solo motivo che esercita il diritto di derogare agli obblighi previsti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, ai sensi dell’art. 15 della stessa, pur dovendo le autorità competenti dello Stato membro che ha proceduto a siffatta designazione valutare se le condizioni che ne giustificano l’esercizio siano atte a mettere in discussione detta designazione.

L’articolo 37 della direttiva 2013/32 dev’essere interpretato nel senso che un Paese terzo non può essere designato come Paese di origine sicuro qualora talune parti del suo territorio non soddisfino le condizioni sostanziali previste per siffatta designazione.

L’articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto alla luce dell’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, dev’essere interpretato nel senso che, quando un giudice è investito di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale esaminata nell’ambito del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da Paesi terzi designati come Paesi di origine sicuri, egli deve rilevare, sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi a esso, una violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, anche se tale violazione non è espressamente fatta valere a sostegno di tale ricorso.

La nozione di “Paese di origine sicuro” nel diritto dell’Unione europea: la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-406/22 alla prova del regolamento 2024/1348

Francesca Mussi

Docente di “Global Migration and Security” nella Scuola di Studi Internazionali dell’Università di Trento

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Procedimento principale e quesiti pregiudiziali. – 3. La decisione della Corte di giustizia. – 3.1. In merito alla prima questione pregiudiziale. – 3.2. In merito alla seconda questione pregiudiziale. – 3.3. In merito alla terza questione pregiudiziale. – 4. Considerazioni conclusive.

Sinossi: Il contributo offre una lettura in chiave critica della sentenza resa dalla C. giust. nella causa C-406/22, analizzando i tre aspetti fondamentali dell'istituto del "Paese di origine sicuro" – i primi due relativi alla nozione sostanziale; il terzo attinente alla portata del sindacato del giudice nazionale sulla mancata rispondenza del Paese terzo designato come sicuro ai requisiti definiti dal diritto dell'Unione europea – in ordine ai quali la Corte si è pronunciata. Allo scopo di comprendere la portata dei principi affermati dalla C. giust., l'analisi è condotta sullo sfondo delle novità introdotte dal reg. U.E. 2024/1348, che, a partire dal 12 giugno 2026, stabilirà una procedura comune di protezione internazionale e abrogherà la direttiva procedure attualmente vigente.

Abstract: *The present contribution analyses the judgment delivered by the CJEU in the case C-406/22, focusing on three aspects of the notion of "safe third country of origin" – two relating to the substantive aspects; the third one relating to the scope of review of the safety designation by the national court hearing an appeal against a decision rejecting an application for international protection – addressed by the Court. In order to understand whether and to what extent the principles affirmed by the CJEU are expected to be applied in the long run, the analysis is undertaken against the backdrop of the innovations introduced by Regulation 2024/1348, which, starting from 12 June 2026, will establish a common procedure for international protection in the European Union and repeal the Asylum Procedures Directive.*

1. Considerazioni introduttive

A seguito di un rinvio pregiudiziale del Tribunale regionale di Brno (Repubblica Ceca), il 4 ottobre 2024, la Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea (in seguito, C. giust. o la Corte) si è pronunciata nella causa C-406/22¹, fornendo importanti chiarimenti in ordine a uno strumento concettuale e normativo di centrale importanza nel diritto dell'Unione europea in materia di asilo, quello del "Paese di origine sicuro"². Originato in alcuni ordinamenti interni, tale istituto è stato introdotto nel diritto dell'Unione europea nel 2005, attraverso la dir. 2005/85/CE sulle procedure applicate negli Stati membri ai fini

¹ C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, CV c. *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*.

² Per un inquadramento dell'istituto, v. HAILBRONNER, *The Concept of «Safe Country» and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective*, in *International Journal of Refugee Law*, 1993, 31-65; BYRNE, SHACKNOVE, *The Safe Country Notion in European Asylum Law*, in *Harvard Human Rights Journal*, 1996, 185-226; COSTELLO, *The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2005, 35-69; Id., *Safe Country? Says Who?*, in *International Journal of Refugee Law*, 2016, 601-622; ENGELMANN, *Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member States (1990-2013)*, in *European Journal of Migration and Law*, 2014, 277-302; CELLAMARE, *L'irragionevole leggerezza del concetto di Paese terzo sicuro*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 177-190.

del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato³. A seguito dell’annullamento per motivi procedurali della disposizione della direttiva che prevedeva l’adozione di un elenco comune minimo di tali Paesi⁴, erano rimaste in vigore le norme che attribuivano agli Stati membri la facoltà di introdurre un elenco nazionale, purché redatto in conformità ai criteri previsti per l’elenco comune⁵, ovvero di mantenere gli elenchi esistenti, purché conformi a criteri meno stringenti⁶. L’origine del richiedente da un Paese designato comportava due conseguenze strettamente connesse: da un lato, una presunzione relativa di sicurezza nel Paese stesso⁷; da un altro lato, la possibilità per gli Stati di esaminare la domanda del richiedente proveniente da un Paese di origine sicuro in via accelerata⁸, omettendo il colloquio individuale⁹, e di rigettarla per manifesta infondatezza, in assenza di elementi sufficienti (consistenti in “gravi indicazioni contrarie”) a superare la presunzione¹⁰. La dir. 2013/32/UE sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (in seguito, direttiva procedure)¹¹ – rifusione della precedente – rafforza le garanzie contro un’interpretazione eccessivamente ampia del concetto in esame. In primo luogo, essa consente agli Stati membri di designare un Paese terzo

³ Dir. 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 (G.U.U.E. 13 dicembre 2005 L 326, p. 13 ss.). Sull’introduzione e l’evoluzione della nozione di Paese di origine sicuro nel sistema europeo comune di asilo, v. HUNT, *The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future*, in *International Journal of Refugee Law*, 2014, 500-535.

⁴ Art. 29, considerando 18 e 19, e allegato II della dir. 2005/85. V. anche C. giust., 6 maggio 2008, causa C-133/06, *Parlamento europeo c. Consiglio dell’Unione Europea*.

⁵ Art. 30, par. 1, della dir. 2005/85.

⁶ Art. 30, par. 2-4, della dir. 2005/85.

⁷ Circa la natura della presunzione, la dottrina ha rilevato una certa ambiguità testuale, poiché l’art. 31, par. 2, della dir. 2005/85 affermava in termini perentori che gli Stati membri “considerano infondata la domanda (...), se il Paese terzo è designato sicuro ai sensi [della lista comune]”. Tuttavia, tale disposizione si sarebbe dovuta interpretare alla luce del par. 1 dello stesso articolo, che subordinava la determinazione di sicurezza al “previo esame individuale della domanda” di asilo e la mancata invocazione da parte dell’interessato di “gravi motivi per ritenere che quel Paese non sia un Paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso”, nonché del preambolo, il cui considerando 21 precisava che “[l]a designazione di un Paese terzo quale Paese di origine sicuro ai fini della presente dir. non può stabilire una garanzia assoluta di sicurezza per i cittadini di tale Paese”, nonché della evidente constatazione che una presunzione di natura assoluta si sarebbe posta in radicale contrasto con la Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati, a sua volta richiamata dall’allora art. 63 del Trattato CE, modificato dal Trattato di Amsterdam con l’art.78, con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, nonché con la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Sulla natura necessariamente relativa della nozione di sicurezza del Paese verso cui il richiedente è rinviato, v. *a fortiori* C. giust., 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. e M.S. e altri*, e, più recentemente, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 *PPU, C. K., H. F., A. S. c. Republika Slovenija*. Sul punto, v. MAGI, *Protezione dei richiedenti asilo «par ricochet» o protezione «par moitié»?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2011, 824-832; MORGESE, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2012, 147-162.

⁸ Art. 23, par. 4, lett. c (i), della dir. 2005/85, nel quale, tuttavia, si precisa che la valutazione debba comunque avvenire “conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II” della direttiva medesima.

⁹ Art. 12, par. 4, lett. c, della dir. 2005/85.

¹⁰ Art. 28, par. 2, della dir. 2005/85.

¹¹ Dir. 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 (rifusione) (G.U.U.E. 29 giugno 2013 L 180, p. 60 ss.).

come “Paese di origine sicuro” a condizione che il Paese in questione soddisfi determinati criteri sostanziali di sicurezza previsti dall’allegato I della direttiva¹², la cui effettiva sussistenza deve essere oggetto di revisione periodica da parte degli Stati membri¹³. In secondo luogo, la direttiva procedure impone il colloquio con il richiedente anche nel corso di una procedura accelerata¹⁴, senza tuttavia prevedere – in deroga alla regola generale che la direttiva stessa introduce – che la presentazione del ricorso avverso la decisione di rigetto della domanda ne sospenda automaticamente l’efficacia. Ciò significa che al richiedente è consentito di rimanere nel territorio dello Stato in pendenza del ricorso solo a seguito di una decisione del giudice, d’ufficio o su istanza di parte¹⁵.

Alla luce del quadro normativo sinteticamente tratteggiato, il presente contributo si propone di offrire una lettura in chiave critica della sentenza resa dalla C. giust. lo scorso 4 ottobre, analizzando i tre aspetti fondamentali dell’istituto del “Paese di origine sicuro” – i primi due relativi alla nozione sostanziale; il terzo attinente alla portata del sindacato del giudice nazionale sulla mancata rispondenza del Paese terzo designato come sicuro ai requisiti di sicurezza definiti dal diritto dell’Unione europea – in merito ai quali la Corte si è pronunciata. L’analisi sarà svolta sullo sfondo delle novità introdotte dal regolamento 2024/1348¹⁶, che, a partire dal 12 giugno 2026, stabilirà una procedura comune di protezione internazionale nell’Unione europea e abrogherà la direttiva procedure attualmente vigente, allo scopo di comprendere l’effettiva portata dei principi affermati dalla C. giust. attraverso la sentenza in esame. Pur nella consapevolezza delle significative (e immediate) ripercussioni, sia politiche sia giuridiche, che la pronuncia della Corte ha avuto e sta avendo nell’ordinamento italiano in virtù dell’obbligo, in capo ai giudici interni, di dare applicazione agli orientamenti in essa sanciti stante il primato del diritto dell’Unione europea, non costituirà invece oggetto della presente trattazione l’esame dell’impatto delle questioni affrontate dalla C. giust. sul piano nazionale¹⁷.

¹² Artt. 36 e 37, della direttiva procedure.

¹³ Art. 37, par. 2 e considerando 48, della direttiva procedure.

¹⁴ Artt. 31, par. 8, lett. b, e 43, della direttiva procedure.

¹⁵ Art. 46, par. 6, lett. a, della direttiva procedure.

¹⁶ Reg. U.E. 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell’Unione. Per un commento sul tema, v. DI PASCALE, *Il nuovo Patto europeo per la migrazione e l’asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus.it*, 28 settembre 2020, disponibile al sito <https://rivista.eurojus.it/il-nuovo-patto-per-limmigrazione-e-asilo-scontentare-tutti-per-accontentare-tutti/>; DE PASQUALE, *Dal Nuovo Patto per la migrazione e l’asilo a un diritto dell’emergenza dell’Unione europea: a che punto è la notte?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2020, 5-16.

¹⁷ Pochi giorni dopo la pronuncia della sentenza della C. giust. del 4 ottobre, alcuni tribunali italiani, preso atto della stessa, sia in fase di convalida del trattenimento di richiedenti protezione internazionale provenienti da Paesi di origine sicuri (v. Tribunale di Palermo, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, Decreto del 10/10/2024, R.G. n. 11974/2024; Tribunale di Roma, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, Decreto del 18/10/2024, R.G. n. 42256/2024 e Decreto del 18/10/2024, R.G. 42251/2024) sia trovandosi a decidere sulla sospensione di provvedimenti di rigetto delle domande di asilo presentate da richiedenti cittadini degli stessi Paesi (v. Tribunale di Catania, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, Decreto del 17/10/2024, R.G. anonimizzato), hanno disapplicato il decreto

2. Procedimento principale e quesiti pregiudiziali

La domanda di pronuncia pregiudiziale alla C. giust. è stata presentata dal Tribunale regionale di Brno, nell’ambito di un procedimento principale tra un cittadino moldavo (CV, ricorrente) e il Ministero dell’Interno della Repubblica Ceca (convenuto), in relazione al rigetto della domanda di protezione internazionale depositata dal primo¹⁸. A supporto della propria richiesta, il ricorrente aveva lamentato di essere stato minacciato e malmenato, nel suo Paese, da alcuni individui non identificati dalle autorità di polizia, dichiarando inoltre di non voler fare ritorno nella sua regione d’origine a causa dell’invasione dell’Ucraina da parte della Federazione Russa.

In prima istanza, il Ministero dell’Interno rigettava la domanda di protezione internazionale formulata dal ricorrente per manifesta infondatezza, atteso che egli proveniva da un Paese di origine sicuro. Secondo quanto previsto dall’art. 16, par. 2 della legge ceca sull’asilo¹⁹, infatti, la Moldavia – eccezione fatta per la sola area della Transnistria, notoriamente problematica a causa di pesanti ingerenze russe – rientrava tra i Paesi terzi che la Repubblica Ceca considera(va) di origine sicuri e, a parere del Ministero, il ricorrente non era riuscito a dimostrare che tale presunzione di sicurezza non trovasse applicazione nel suo caso specifico, così come richiesto dall’art. 36, par. 1, della direttiva procedure.

Il ricorrente impugnava il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza innanzi al giudice competente, sulla base delle medesime circostanze addotte in prima istanza a sostegno della domanda di protezione internazionale. In particolare, CV affermava che, pur dovendo tenere in debita considerazione tutte le informazioni pertinenti e a valutare la sua domanda in maniera complessiva, il Ministero dell’Interno considerava come unico fattore determinante il fatto che egli fosse originario della Moldavia.

del 7 maggio 2024 del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall’articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, in G.U. n. 105, 7 maggio 2024, per contrarietà alla normativa dell’Unione europea, così come interpretata dalla Corte. A fronte di tali decisioni, in particolare di quella del Tribunale di Roma avente a oggetto la mancata convalida del trattenimento di richiedenti protezione internazionale presso i centri di detenzione italiani in Albania, il Governo italiano, il 23 ottobre 2024, ha adottato il d.l. n. 158, il cui art. 1, sostituendo il testo dell’art. 2-bis, comma 1, d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, di fatto abroga implicitamente il decreto ministeriale del 7 maggio 2024. Per ammissione dello stesso Ministro della Giustizia, la necessità di approvare tale decreto-legge “nasce[va] da una sentenza della Corte di giustizia che è molto complessa e articolata e che molto probabilmente (...) non è stata (...) ben compresa o bene letta”. Sulle implicazioni di diritto interno, v. 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 *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, 1019-1032; 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, disponibile al sito www.giustiziasieme.it/it/diritti-umani/3299-sentenza-della-corte-di-giustizia-del-4-ottobre-2024-causa-c-406-22-paesi-sicuri-marcella-cometti; FERRI, *Le ricadute nell’ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui paesi sicuri: la via della disapplicazione*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, 1-40; SICCARDI, *Le procedure Paesi sicuri e il Protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2025, 1-33.

¹⁸ C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punti 30- 43.

¹⁹ Zákon č. 325/1999 Sb. O azylu, Legge n. 325/1999 sull’asilo.

Depositato il ricorso, il Tribunale regionale di Brno, su istanza di parte, ne riconosceva l'efficacia sospensiva, secondo quanto previsto all'art. 46, par. 6, lett. *a*, della direttiva procedure. Tra le motivazioni per cui il Tribunale decideva di accordare tale sospensiva, il giudice adduceva il fatto che, stante l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, in data 28 aprile 2022, la Moldavia aveva deciso di prorogare l'esercizio del diritto di derogare agli obblighi previsti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in seguito, C.e.d.u. o la Convenzione) (Roma, 4 novembre 1950)²⁰, in applicazione dell'art. 15 di tale Convenzione²¹.

Poiché – come si è detto – la domanda di protezione internazionale formulata da CV era stata respinta tenendo conto, in particolare, del fatto che la Repubblica Ceca aveva designato la Moldavia, eccettuata la Transnistria, come Paese di origine sicuro, il Tribunale di Brno decideva di sospendere il procedimento e di presentare domanda di pronuncia pregiudiziale, sottoponendo alla C. giust. tre diverse questioni²².

In primo luogo, il Tribunale chiedeva alla Corte se l'art. 37 della direttiva procedure, in combinato disposto con l'allegato I, lett. *b*, di quest'ultima²³, debba essere interpretato nel senso che un Paese terzo cessa automaticamente di soddisfare i criteri che gli consentono di essere designato come Paese di origine sicuro per il solo fatto che esso esercita il diritto di derogare agli obblighi previsti dalla C.e.d.u., ai sensi dell'art. 15 della Convenzione.

In secondo luogo, il giudice ceco chiedeva se gli artt. 36 e 37 della direttiva procedure debbano essere interpretati nel senso che (*i*) essi impediscono a uno Stato membro di designare solo una parte di Paese come di origine sicuro – prevedendo, quindi, specifiche eccezioni territoriali in cui non si applica la presunzione di sicurezza – e in modo che (*ii*) se uno Stato membro prevede tale designazione “selettiva” il Paese terzo non può essere considerato, nel suo complesso, un Paese di origine sicuro ai fini della direttiva.

In subordine, nel caso in cui una delle suddette due questioni pregiudiziali fosse stata risolta in senso affermativo, con la terza questione il Tribunale del rinvio chiedeva alla C. giust. se l'art. 46, par. 3, della direttiva procedure, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in seguito, CDFUE), debba essere interpretato nel senso che il giudice investito di un ricorso avverso una decisione di manifesta infondatezza di una domanda di protezione internazionale esaminata nell'ambito del regime accelerato applicabile ai richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri possa rilevare

²⁰ Entrata in vigore sul piano internazionale il 3 settembre 1953.

²¹ Tale deroga era già stata invocata, il 25 febbraio 2022, a causa della crisi energetica che il Paese stava attraversando.

²² C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punto 44.

²³ Il criterio per la designazione di un Paese come sicuro di cui all'allegato I, lett. *b*, della direttiva procedure prevede che il Paese in questione offra protezione da persecuzioni e maltrattamenti mediante “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”.

d’ufficio (quindi anche in assenza di domanda di parte) il contrasto tra la designazione di un Paese come di origine sicuro e il diritto dell’Unione europea.

3. La decisione della Corte di giustizia

3.1. In merito alla prima questione pregiudiziale

Secondo quanto previsto dalla direttiva procedure, uno Stato terzo può qualificarsi come “sicuro” se, sulla base dello *status* giuridico, dell’applicazione della legge all’interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, è possibile dimostrare che non vengono poste in essere “persecuzioni”, né sussiste alcun rischio reale di “danno grave”, secondo le definizioni che vengono date, rispettivamente, agli artt. 9 e 15 della dir. 2011/95/UE sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (in seguito, direttiva qualifiche)²⁴. Ai fini della valutazione di sicurezza di un determinato Stato terzo, la direttiva procedure indica, inoltre, alcuni parametri di cui le autorità preposte alla designazione devono tenere conto, relativi alla misura in cui lo Stato in questione offre protezione contro le persecuzioni e il danno grave mediante: le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari e il modo in cui esse sono applicate; il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella C.e.d.u. o nel Patto delle Nazioni Unite relativo ai diritti civili e politici (New York, 19 dicembre 1966)²⁵ o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (New York, 10 dicembre 1984)²⁶, in particolare i diritti ai quali non è possibile derogare in virtù dell’art. 15, par. 2 C.e.d.u.²⁷; il rispetto del principio di *non-refoulement*, come previsto dalla Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati (Ginevra, 28 luglio 1951)²⁸; la predisposizione di un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà²⁹. Pronunciandosi in ordine al primo quesito pregiudiziale, la C. giust. si esprime proprio con riguardo all’eventualità in cui uno Stato membro (nel caso in questione, la Repubblica

²⁴ Dir. 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione) (G.U.U.E. 20 dicembre 2011 L 337, p. 9 ss.).

²⁵ Entrato in vigore sul piano internazionale il 23 marzo 1976.

²⁶ Entrata in vigore sul piano internazionale il 26 giugno 1987.

²⁷ L’art. 15, par. 2 C.e.d.u. esclude qualsiasi possibilità di derogare all’art. 2 (diritto alla vita), salvo il caso di decesso causato da legittimi atti di guerra, e agli artt. 3 (divieto di tortura e pene o trattamenti inumani o degradanti), 4, par. 1 (divieto di schiavitù) e 7 (*nulla poena sine lege*).

²⁸ Entrata in vigore sul piano internazionale il 22 aprile 1954.

²⁹ Art. 61, par. 4 e allegato I, della direttiva procedure.

Ceca) designi un Paese terzo (nel caso in esame, la Moldavia) come sicuro pur avendo quest'ultimo derogato agli obblighi previsti dalla C.e.d.u. ai sensi dell'art. 15, par. 1 della Convenzione. La Corte ha risposto in termini piuttosto secchi, affermando che un Paese terzo non cessa di soddisfare i parametri per essere qualificato come Paese di origine sicuro ai sensi dell'art. 37 della direttiva procedure per il solo motivo che esso esercita il diritto di cui all'art. 15 C.e.d.u.³⁰. Tuttavia, la C. giust. ha precisato che, qualora un Paese considerato sicuro invochi quest'ultima disposizione, le competenti autorità dello Stato membro che lo ha designato come tale – in ottemperanza all'obbligo di riesame – devono valutare se sussistono ancora le condizioni per mantenere detta indicazione³¹. Peraltro, l'onere imposto alle autorità nazionali di riesaminare le condizioni del Paese di origine sicuro – posto che la Moldavia ha esercitato le prerogative di cui all'art. 15 C.e.d.u. – deriverebbe dall'art. 37, par. 2, della direttiva procedure che, come si è detto nell'introduzione, impone agli Stati membri di esaminare regolarmente la situazione nei Paesi terzi designati come Paesi di origine sicuri, in virtù del fatto che le circostanze che stanno alla base della designazione sono fisiologicamente soggette a variazioni³².

Per comprendere l'effettiva portata della conclusione raggiunta dalla C. giust. è necessario utilizzare quale parametro di valutazione il reg. U.E. 2024/1348, che, a partire dal 12 giugno 2026, modificherà almeno parzialmente l'attuale assetto, prevedendo la possibilità di designare un elenco comune di Paesi di origine sicuri³³. Gli Stati membri, tuttavia, potranno mantenere in vigore o adottare specifiche normative che, ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale, consentano di designare a livello nazionale Paesi di origine sicuri diversi da quelli individuati a livello comune³⁴.

Per quanto di rilievo in questa sede, è opportuno evidenziare che, con l'entrata in vigore del menzionato regolamento, né gli Stati membri né la Commissione saranno tenuti a riesaminare periodicamente la situazione nei Paesi terzi designati come Paesi di origine sicuri³⁵, essendo tale onere previsto solo con riguardo alla procedura di sospensione dei Paesi di origine sicuri previsti a livello comune³⁶. Ciò costituisce un significativo discostamento rispetto a quanto stabilito dalla direttiva procedure. Al momento, infatti, l'obbligo di aggiornamento periodico grava sugli organi ministeriali competenti a formare l'elenco, pur essendo necessario – in ragione delle conseguenze che l'inserimento di un Paese nella

³⁰ C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punto 57.

³¹ C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punti 58 e 62.

³² C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punto 59.

³³ Artt. 60 e 62 del reg. U.E. 2024/1348.

³⁴ Art. 64 del reg. U.E. 2024/1348.

³⁵ La proposta di Regolamento avanzata nel 2016 (COM/2016/0467 final, disponibile al sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52016PC0467>) prevedeva che la Commissione riesaminasse “periodicamente la situazione nei paesi terzi annoverati nell'elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri, assistita dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (...)”.

³⁶ Art. 64 del reg. U.E. 2024/1348.

lista produce sui diritti procedurali dei richiedenti protezione internazionale – anche un presidio giurisdizionale che ne assicuri il rispetto nelle ipotesi in cui tale obbligo non sia stato adempiuto. Di conseguenza, è agevole intuire come la novità introdotta dal reg. U.E. 2024/1348 non potrà che avrà importanti ripercussioni sulla portata del sindacato del giudice rispetto all’atto che indicherà, a livello nazionale o comune, i Paesi di origine sicuri.

3.2. In merito alla seconda questione pregiudiziale

La C. giust. si è poi espressa in merito al secondo quesito pregiudiziale – ossia se l’art. 37 della direttiva procedure in combinato disposto con l’allegato I consenta di qualificare un Paese terzo come “Paese di origine sicuro” qualora talune parti del suo territorio non soddisfino le condizioni materiali per tale designazione –, pervenendo a una conclusione negativa. Più precisamente, la Corte ha giustificato il proprio approdo sulla base del dato letterale³⁷, del contesto³⁸, della finalità³⁹ e della genesi⁴⁰ della summenzionata disposizione⁴¹. In primo luogo, essa ha preso in considerazione la formulazione testuale dell’art. 37, che utilizza a più riprese il termine “Paese”, senza tuttavia suggerire in alcun modo che tale espressione possa essere impiegata per indicare soltanto una porzione del territorio del Paese considerato⁴². Inoltre, il contesto in cui l’art. 37 è da intendersi, in particolare la definizione di “Paese di origine sicuro” contenuta nell’allegato I (a cui peraltro la stessa norma rimanda), non sembra ammettere la designazione di un Paese di origine sicuro con esclusioni territoriali. In effetti, è proprio l’allegato I che prevede che un Paese possa essere riconosciuto come sicuro se, sulla base dello *status* giuridico, dell’applicazione della legge all’interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non sussistono *generalmente e costantemente* persecuzioni, come definite all’art. 9 della direttiva qualifiche, né altre forme di tortura o pena e trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale⁴³. L’impiego degli avverbi “generalmente” e “costantemente” sembra, quindi, escludere tale eventualità. Inoltre, la Corte ha osservato che l’istituto del “Paese di origine sicuro” rappresenta un’eccezione rispetto alla procedura ordinaria di esame delle domande di protezione internazionale⁴⁴, che consente di limitare il diritto a

³⁷ C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punto 66.

³⁸ C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punti 67-71.

³⁹ C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punti 77-82.

⁴⁰ C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punti 72-76.

⁴¹ Molto critico nei confronti del ragionamento della Corte è MUNARI, *Le torri (d’avorio?) di Kirchberg: riflessioni a margine della sentenza CV c. Ministero dell’Interno della Repubblica Ceca*, in *Eurojus*, 2 dicembre 2024, disponibile al sito <https://rivista.eurojus.it/le-torri-davorio-di-kirchberg-riflessioni-a-margine-della-sentenza-cv-c-ministero-dellinterno-della-repubblica-ceca/>.

⁴² C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punto 66.

⁴³ C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punto 68.

⁴⁴ Con riferimento all’accelerazione della procedura e alle relative conseguenze, si rimanda a HAMBLY, GILL, *Law and Speed*:

un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 47 della CDFUE⁴⁵. Di conseguenza, come avviene per le deroghe, esso deve essere interpretato in maniera restrittiva, a maggior ragione poiché il disposto letterale della disposizione non supporta in alcuna maniera una lettura in chiave estensiva. Se, dunque, l'art. 37 della direttiva procedure stabilisce un regime derogatorio, la previsione di un'eccezione di parte del territorio di un Paese di origine rappresenterebbe un'eccezione alla deroga, con ciò ampliando in maniera ingiustificata l'applicazione del regime derogatorio medesimo. Prendendo poi in considerazione il contesto in cui è stata adottata la direttiva procedure, la Corte ha rilevato come la dir. 2005/85, all'art. 30, prevedesse espressamente la possibilità di designare parti di un Paese come sicure, a differenza della direttiva procedure, il cui art. 37 non contempla tale possibilità. Infine, esaminando gli obiettivi sottesi alla direttiva procedure, la C. giust. ha sottolineato che, nel bilanciamento tra un esame adeguato e completo delle domande di protezione internazionale e un accesso effettivo del richiedente ai principi fondamentali e alle garanzie previste dalla direttiva, da un lato, e la possibilità di accelerare la procedura in circostanze per le quali una domanda potrebbe essere infondata⁴⁶, dall'altro lato, il legislatore europeo ha scelto di privilegiare l'esame esaustivo delle domande presentate da richiedenti il cui Paese d'origine non soddisfa, per tutto il suo territorio, le condizioni sostanziali di cui all'allegato I della direttiva procedure⁴⁷.

Per quanto indubbiamente significativo, non si può mancare di evidenziare che l'approdo cui la C. giust. è pervenuta è destinato a “soccombere” all'applicazione del reg. U.E. 2024/1348. Infatti, analogamente a quanto già previsto dalla dir. 2005/85, l'art. 61, par. 2 di detto regolamento contempla espressamente la possibilità di indicare un Paese terzo come sicuro, a livello sia unionale sia nazionale, con eccezioni per determinate parti del territorio o per categorie di persone “chiaramente identificabili”. Inoltre, mentre – come si è detto – la direttiva procedure, per definire un Paese come sicuro, richiede che non vi siano *generalmente e costantemente* persecuzioni né sussistano rischi di danno grave, detti avverbi non compaiono nel testo della corrispondente disposizione di cui all'art. 61, par. 1 del regolamento⁴⁸. Tale formulazione sembra dunque confermare ulteriormente la possibilità di effettuare una designazione selettiva.

Asylum Appeals and the Techniques and Consequences of Legal Quickening, in *Journal of Law and Society*, 2020, 3-28.

⁴⁵ C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punto 70.

⁴⁶ Considerando 20 della direttiva procedure.

⁴⁷ C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punto 81.

⁴⁸ Art. 61, par. 1 del reg. U.E. 2024/1348: “Un paese terzo può essere designato paese di origine sicuro a norma del presente regolamento soltanto se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono persecuzioni quali definite all'articolo 9 del regolamento (UE) 2024/1347, né alcun rischio reale di danno grave quale definito all'articolo 15 di tale regolamento”.

3.3. In merito alla terza questione pregiudiziale

Infine, la C. giust. si è pronunciata in ordine al terzo quesito, vale a dire la possibilità che il giudice investito di un ricorso avverso una decisione di manifesta infondatezza di una domanda di protezione internazionale esaminata nell’ambito del regime accelerato applicabile ai richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri rilevi d’ufficio il contrasto tra la designazione di un Paese come di origine sicuro e il diritto dell’Unione europea.

Innanzitutto, la Corte ha esaminato il diritto a un ricorso effettivo, così come sancito sia all’art. 46 della direttiva procedure sia all’art. 47 della CDFUE. Essa ha ricordato che l’art. 46 della direttiva procedure dispone che gli Stati membri assicurino che il giudice innanzi al quale è contestata la decisione relativa alla domanda di protezione internazionale proceda all’esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto, compreso, se del caso, l’esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva qualifiche⁴⁹. La C. giust. ha evidenziato come la locuzione *ex nunc* e l’aggettivo *completo* pongono in capo al giudice l’obbligo di procedere a una valutazione che tenga conto anche dei nuovi elementi intervenuti dopo l’adozione della decisione oggetto dell’impugnazione⁵⁰. Inoltre, l’espressione *se del caso* evidenzia il fatto che l’esame completo ed *ex nunc* incombenente all’autorità giurisdizionale non deve necessariamente riguardare il merito delle esigenze di protezione internazionale, potendo altresì vertere sugli aspetti procedurali della domanda⁵¹. Tra questi ultimi, per precisazione della stessa Corte, vi è quello relativo alla designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro, in quanto tale indicazione comporta significative ripercussioni sulla procedura di esame della domanda di protezione internazionale⁵². Per queste ragioni, la C. giust. ha stabilito che la qualifica di un Paese terzo come Paese di origine sicuro deve essere riesaminata d’ufficio dal giudice anche se il richiedente protezione internazionale non solleva la questione, prestando particolare attenzione all’invocazione di deroghe alla C.e.d.u. da parte degli Stati e alla portata territoriale della designazione.

4. Considerazioni conclusive

L’istituto del Paese di origine sicuro rappresenta un regime derogatorio di centrale importanza nel diritto dell’Unione europea in materia di asilo, in grado di produrre significative conseguenze in ordine alla valutazione delle richieste di protezione internazionale. L’analisi svolta nelle sezioni che precedono ha permesso di mettere in luce come, attraverso la

⁴⁹ C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punto 85.

⁵⁰ V, in tal senso, C. giust., 25 luglio 2018, causa C-585/16, *Serin Albeto c. Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, punti 111-113.

⁵¹ C. giust., 25 luglio 2018, causa C-585/16, cit., punto 115.

⁵² C. giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit., punto 91.

sentenza resa nella causa C-406/22, la C. giust. sembra esortare gli Stati membri a prestare attenzione all'importanza di esaminare in maniera accurata la situazione dei Paesi qualificati come sicuri. Nella pronuncia in parola, la Corte pare infatti avere adottato una posizione sensibile al rischio che l'applicazione del concetto di "Paese di origine sicuro" incida negativamente sui diritti dei richiedenti protezione internazionale. Anche il ruolo riconosciuto dalla C. giust. al controllo giurisdizionale della designazione di "Paese di origine sicuro", esercitabile dal giudice di propria iniziativa, sembra confermare detto approccio. Se le implicazioni prodotte dalla sentenza esaminata sono da valutarsi positivamente in termini di tutela della libertà personale dei richiedenti protezione internazionale e accesso alle procedure di esame delle loro domande, il timore che i principi enunciati dalla Corte siano destinati ad avere "vita breve" appare, però, tutt'altro che infondato. Tale rischio si profila, in particolare, alla luce dell'entrata in vigore del reg. U.E. 1348/2024, prevista nel giugno 2026, che consentirà a ogni Stato membro di redigere la propria lista di Paesi di origine sicuri, anche con eccezioni territoriali o soggettive. Tale circostanza rende dunque quanto mai necessario un intervento da parte della C. giust., allo scopo di identificare chiari criteri ermeneutici e precisi requisiti procedurali che possano orientare l'esame delle domande di protezione internazionale. L'auspicio è che attraverso le prossime pronunce – *in primis* quella assai attesa relativa alle cause riunite C-758/24 e C-759/24 (*Alace e Campelli*)⁵³, attualmente pendenti – la C. giust. possa definitivamente "sciogliere" i numerosi dubbi interpretativi e applicativi che caratterizzano l'istituto del Paese di origine sicuro, per una più solida salvaguardia del principio di certezza del diritto.

⁵³ Con due decreti depositati rispettivamente il 4 e il 5 novembre 2024, il Tribunale di Roma ha introdotto due rinvii nelle cause C-758/24, *Alace*, e C-759/24, *Campelli*, sottoponendo alla C. giust. quattro quesiti che chiedono, in sostanza, (i) se il diritto dell'Unione europea permette che uno Stato membro designi uno Stato terzo come Paese d'origine sicuro prevedendo esclusioni personali per alcune categorie a rischio e, nel caso, se tali esclusioni possano essere identificate con criteri che, per numero e tipologia, sono di difficile accertamento; (ii) se uno Stato membro è competente a operare una designazione di uno Stato terzo come Paese d'origine sicuro per via di legislazione ordinaria; (iii) se tale Stato membro deve rendere disponibili gli elementi di fatto sulla cui base ha proceduto a tale designazione al fine di consentire al richiedente protezione internazionale di contestarla e al giudice di esercitare il suo sindacato giurisdizionale, e (iv) se il giudice può, d'ufficio, utilizzare informazioni su tale Paese al fine di accertare la sussistenza delle condizioni sostanziali della designazione come Paese d'origine sicuro. Il 25 febbraio scorso si è tenuta l'udienza di discussione orale, in cui – in maniera del tutto inedita – la Commissione ha espresso una posizione opposta rispetto a quella assunta nelle osservazioni scritte depositate il mese precedente, aprendo alla tesi, sostenuta dalla maggior parte degli Stati membri (con la sola eccezione della Germania), che la direttiva procedure consenta a questi ultimi di designare Paesi di origine sicuri prevedendo eccezioni per specifiche categorie di persone chiaramente identificabili (la registrazione dell'udienza è disponibile al sito https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_1477137/it/). Il prossimo 10 aprile, l'Avvocato generale della Corte presenterà le proprie conclusioni e la sentenza è verosimilmente attesa nel mese di giugno. Sul punto, in dottrina, v. IANNUCCELLI, "Paesi d'origine sicuri": la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, 1-8.