



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 4/2025

1. LA PREVALENTE DIMENSIONE SOSTANZIALE DEL CONCETTO DI SICUREZZA RISPETTO A UN PAESE DI ORIGINE: NOTE A MARGINE DELLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE SUL RINVIO PREGIUDIZIALE NEI PROCEDIMENTI *ALACE* E *CANPELLI*

1. Premessa

Il 1° agosto 2025 la Corte di giustizia (Grande Sezione) si è pronunciata sul rinvio pregiudiziale, operato dal Tribunale di Roma con le ordinanze del 31 ottobre e 4 novembre 2024, nei procedimenti riuniti *Alace e Canpelli*, cause riunite C-758/24, C-759/24 (tra i primi commenti alla sentenza si vedano C. BURELLI, [Un avvio turbolento della stagione estiva: la sentenza Alace e Canpelli della Corte di giustizia sulla nozione di Paese di origine sicuro](#), in *Rivista del contenzioso europeo*, Rubriche, 1 agosto 2025; P. DE STEFANI, [The Court of Justice of the EU puts the breaks on the externalisation \(in Albania\) of asylum procedures by imposing a judicial control on the "safe state of origin" designation. The C-758/24 and C-759/24 judgment, 1 August 2025](#), in *Italian Yearbook of Human Rights*, 4 agosto 2025; C. FAVILLI, L. MARIN, [Alace and Canpelli: the Court of Justice firmly constrains domestic extraterritorial asylum processing politics](#), in *EU Law Analysis*, 14 agosto 2025; A. KANYAMIHANDA, [Safe for Everyone? On the ECJ's Judgment in the Joined Cases Alace \[C-758/24\] and Canpelli \[C-759/24\]](#), in *Verfassungblog*, 20 agosto 2025; G. CELLAMARE, [La sentenza Alace e Canpelli: la conferma del carattere indivisibile del concetto di Paese sicuro nella direttiva procedure](#), in *Eurojus*, 28 agosto 2025; J. CALLEWART, [How Safe Is the "Safe Country of Origin" Concept? Judgment of the CJEU in Alace and Canpelli](#), 1à settembre 2025; M. CASTELLANETA, [Paesi terzi sicuri, se la protezione viene respinta va comunque garantita la tutela giurisdizionale](#), in *NT+Diritto*, n. 36, 17 settembre 2025; A. PAHLADSINGH, [Op-Ed: "The Italy-Albania Protocol of 2023 and the Limits on the Externalisation of Asylum Procedures: Alace and Canpelli \(C-758/24 and C-759/24\)"](#), in *EU Law Live*, 19 settembre 2025).

La domanda di pronuncia pregiudiziale origina da una controversia relativa a due ricorsi di cittadini bangladesi contro la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma (Sezione procedure alla frontiera II). Davanti al Tribunale di Roma, i due richiedenti protezione internazionale avevano fatto ricorso avverso le decisioni di rigetto per manifesta infondatezza delle loro domande di protezione, valutate nell'ambito di procedure accelerate alla frontiera.

Il giudice nazionale aveva sollevato diversi [quesiti pregiudiziali](#). La prima domanda

mirava ad accertare se gli artt. 36-38 della [direttiva 2013/32](#) (c.d. direttiva procedure), letti in combinato disposto con i considerando 42, 46 e 48 della stessa direttiva e interpretati conformemente all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU), consentano al legislatore nazionale, di designare, con atto legislativo, uno Stato terzo come "sicuro". Il secondo quesito, strettamente collegato al primo, domandava se quanto previsto dalla direttiva dovesse essere interpretato nel senso di proibire allo Stato membro di effettuare tale designazione con atto legislativo senza consentire al richiedente di contestare, e al giudice di sindacare, la legittimità di tale designazione, in ragione dell'assenza di indicazione delle fonti consultate per giungere a qualificare il Paese di origine come sicuro, in conformità ai criteri indicati dall'allegato I alla direttiva.

In tale contesto, la terza domanda posta dal giudice nazionale riguardava la possibilità di verificare la qualificazione di Paese di origine sicuro sulla base delle informazioni autonomamente raccolte tra quelle indicate all'art. 37 della direttiva. L'ultimo aspetto da dirimere verteva sulla possibilità di considerare sicuro un Paese terzo anche in presenza di eccezioni di sicurezza per determinate categorie di persone.

2. *Sul concetto di Paese di origine sicuro e le intervenienti modifiche del nuovo Patto europeo sulla migrazione e sull'asilo*

La Corte ha innanzitutto ricostruito il rilevante diritto dell'Unione, richiamato dall'ordinanza del giudice *a quo*. In primo luogo, ha fatto riferimento ai considerando 18, 20, 40, 42, 46 e 48 della direttiva procedure, in cui viene affermata la possibilità, nell'interesse degli Stati e dei richiedenti, di poter accelerare le procedure di valutazione delle domande di protezione sulla base di una presunzione di sicurezza del richiedente nel Paese di origine, garantendo comunque un esame adeguato e completo. Alla luce di tale normativa, gli Stati possono designare alcuni Paesi terzi come sicuri, tenendo conto della situazione civile, giuridica e politica generale dello Stato (cfr., *ex multis*, C. FAVILLI, *La nozione di Paese sicuro e i fisiologici strumenti di composizione del conflitto tra ordinamenti*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2025, pp. 273-281; F. CHERUBINI, [Paesi di origine "sicuri" e Sistema comune europeo di asilo](#), in *Quaderni AISDUE*, 2024, pp. 1-33; G. CELLAMARE, *L'irragionevole leggerezza del concetto di Paese terzo sicuro*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, pp. 191-210; F.L. GATTA, *La nozione di Paese terzo sicuro tra "governance" internazionale dell'asilo, politiche migratorie europee e tutela dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2025, pp. 205-240; G. CAGGIANO, *I vincoli di legittimità costituzionale, sovranazionale e internazionale quale garanzia dei diritti fondamentali degli stranieri nell'ordinamento italiano*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, pp. 9-37).

Il concetto di Paese di origine sicuro viene ulteriormente regolamentato dagli artt. 36 e 37 della direttiva, con riguardo al legame sussistente tra Paese e richiedente e l'esclusione della sua applicabilità al caso in esame ove, a seguito di un esame individuale della domanda, il richiedente abbia invocato gravi motivi per ritenere che quello Stato non sia sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso. Dunque, la presunzione di sicurezza di un determinato Paese opera a meno che il richiedente stesso non adduca argomenti tali da dimostrare il pericolo sussistente nei suoi confronti.

L'allegato I alla direttiva chiarisce che un Paese terzo di origine è considerato sicuro se, sulla base dello *status* giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni, così come definite all'art. 9 della [direttiva](#)

[2011/95/UE](#), (c.d. direttiva qualifiche) né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Per effettuare tale valutazione, si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui viene offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del Paese ed il modo in cui sono applicate, vengono tutelati i diritti umani stabiliti nei trattati internazionali (in particolare la Convenzione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, CEDU, il Patto internazionale sui diritti civili e politici e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura), con specifico riguardo ai diritti inderogabili indicati dell'art. 15 della CEDU, viene rispettato il principio di *non-refoulement* stabilito dalla Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati (che ha ormai acquisito il rango di norma consuetudinaria del diritto internazionale; si veda al riguardo: A. GIANELLI, *Il carattere assoluto dell'obbligo di non-refoulement: la sentenza Saadi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pp. 449-456; A. MARCHESI, "No area outside the law": *non-refoulement e divieto di espulsioni collettive nella sentenza Hirsi Jamaa contro Italia*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2012, pp. 282-293; G. CILIBERTO, *Non-refoulement in the eyes of the Strasbourg and Luxembourg Courts: what room for its absoluteness?*, in T. NATOLI, A. RICCARDI (eds.), *Borders, Legal Spaces and Territories in Contemporary International Law: Within and Beyond*, Berlin, 2019, pp. 59-91) e viene garantito un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti.

La designazione deve tener conto degli orientamenti e delle informazioni fornite dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA, prima Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, EASO). Sulle funzioni dell'Agenzia si rinvia a L. MANCA, *La funzione di controllo dell'Agenzia europea per l'asilo. Spunti per una riflessione*, in *Diritti e Costituzione all'alba del terzo millennio. Liber Amicorum per Roberto Nania*, Torino, 2025, pp. 419-427), nonché i pertinenti orientamenti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e deve essere basata su continui riesami periodici della situazione in tali paesi, condotta sulla base delle c.d. *Country of Origin Information* (COI), fonti di cognizione che comprendono, in particolare, le informazioni fornite dagli altri Stati membri, dall'EUAA, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre pertinenti organizzazioni internazionali, così come indicato dall'art. 10, par. 3, lett. b) della direttiva 2013/32. In caso di mutamenti significativi nella situazione dei diritti umani in un Paese designato come sicuro, gli Stati membri dovrebbero dunque rivedere tale designazione.

Per garantire il diritto a un ricorso effettivo, il giudice nazionale, chiamato a esprimersi su un ricorso presentato dal richiedente, deve poter accedere alle COI di riferimento per il tramite dell'autorità accertante, del richiedente o in qualsiasi altro modo, in quanto tali informazioni sono necessarie per l'adempimento delle sue funzioni. Parimenti, il richiedente, i suoi avvocati e altri consulenti legali, devono avere accesso a tali informazioni, sempre che queste ultime siano state prese in considerazione dall'autorità accertante ai fini della decisione.

Da queste disposizioni si evince chiaramente l'importanza delle fonti di informazione per la designazione di un Paese terzo come sicuro, tanto più che, come noto, da tale designazione derivano risvolti giuridici significativi, in quanto l'art. 31 della direttiva procedure consente allo Stato membro di prevedere una procedura accelerata di valutazione della domanda di protezione internazionale se il richiedente proviene da un Paese così definito e, ancora, in caso di mancato riconoscimento di una forma di protezione, la domanda viene dichiarata manifestamente infondata, con tutte le conseguenze prodotte da tale decisione, quali il dimezzamento dei termini d'impugnazione del provvedimento e la perdita

del diritto a restare sul territorio in attesa della decisione giudiziaria (sul punto si rinvia a C. PITTEA, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, pp. 627-662).

In tale contesto, è noto come nel frattempo sia intervenuto il [regolamento \(UE\) 2024/1348](#) (c.d. regolamento procedure. Sul nuovo atto si veda L. MARIN, *La riforma del regolamento “procedure” ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, pp. 1-27; S. MARINAI, *La rapidità nei meccanismi introdotti dal Patto: una necessità in funzione dell’“emergenza” migratoria?*, in P. DE PASQUALE, A. CIRCOLO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell’Unione e nel diritto internazionale. Emergenza migratoria e valoriale*, vol. II, Napoli, 2025, pp. 37-61) quale atto rientrante nel nuovo Patto europeo per la migrazione e l’asilo (B. NASCIMBENE, *Le “sfide” ai diritti fondamentali e alle garanzie giurisdizionali nell’ambito delle procedure introdotte dal nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, pp. 1-7. Si vedano inoltre i contributi presenti nel fascicolo speciale n. 4/2024 dei *Quaderni AISDUE*, *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il nuovo Patto e oltre*, a cura di G. MORGESE. La dottrina ha anche rilevato come il Patto rientri tra quei “pacchetti normativi” che stanno cambiando le tecniche legislative dell’Unione per garantire coerenza sistemica in risposta alla crescente complessità delle questioni affrontate: P. DE PASQUALE, *Dalla flessibilità delle basi giuridiche alla normazione integrata: tecniche legislative funzionali alla rigidità del riparto di competenze nell’UE*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2025, pp. 1-28), il cui art. 61 dispone che la designazione di un Paese terzo come sicuro, a livello sia europeo che nazionale, può essere effettuata «con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili». Tale regolamento, tuttavia, si applicherà a decorrere dal 12 giugno 2026, per cui sarà rilevante solo per le domande formalizzate a decorrere da tale data, trovando invece applicazione la precedente direttiva procedure in tutti gli altri casi.

La normativa di riferimento per la richiesta di pronuncia pregiudiziale era pertanto costituita dalle disposizioni della direttiva 2013/32 e dalle norme italiane di recepimento di tale strumento, tra cui dobbiamo annoverare il d.l. 23 ottobre 2024, n. 158, contenente *Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale*, convertito con la Legge 9 dicembre 2024, n. 187, che ha novellato, tra gli altri, l’art. 2-bis del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 di *Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato* (C. CUDIA, *Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale: quando il fine non giustifica il mezzo (e il mezzo è inidoneo a perseguire il fine)*, in *Federalismi.it*, 2024, pp. 48-71). Tale decreto era intervenuto a seguito della sentenza della Corte di Lussemburgo, del 4 ottobre 2024, nel caso [CV v. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky](#), che aveva accertato l’impossibilità di designare come sicuri quei Paesi che contenessero, nell’ambito di tale designazione, l’indicazione di eccezioni di sicurezza per parti di territorio (sulla sentenza si rinvia a M. FERRI, [Le ricadute nell’ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione](#), in *Rivista del contenzioso europeo*, 26 novembre 2024; E. BELARDO, [Il concetto di “Paese sicuro” nel diritto dell’Unione europea. La sentenza della CGUE nella causa C-406/22 come ostacolo al paradigma di esternalizzazione? Il caso italiano](#), in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, pp. 1019-1032; S. PEERS, *‘Safe countries of origin’ in asylum law: the CJEU first interprets the concept*, in *EU Law Analysis*, 14 ottobre 2024; A.N. REYHANI, C. SCISSA, *Op-Ed: “The Court of Justice’s Stance on Safe Countries of Origin: What Implications at the EU and National Levels?”*, in *EU Law Live*, 11 novembre 2024).

Il nuovo art. 2-bis del d.lgs. 25/2008 ha trasposto, pertanto, in una disposizione avente

valore di legge, l'elenco dei Paesi sicuri, con la conferma di quelli che, nella precedente designazione contenuta nel decreto del 7 maggio 2024 del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, di aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri, vigente prima dell'adozione del d.l. 158/2024, contenevano eccezioni per determinati gruppi (Algeria, Bangladesh, Egitto, Gambia, Ghana, Marocco, Senegal, Sri Lanka e Tunisia). Lo stesso decreto ha infatti confermato la parte dell'art. 2-*bis* che prevedeva la possibilità di designare di un Paese di origine sicuro «con l'eccezione di categorie di persone».

La novità dal punto vista giuridico-formale è dunque costituita dal fatto che l'elenco dei Paesi sicuri è contenuto in un atto legislativo, e non può che essere aggiornato periodicamente con atto avente pari valore. Ai fini dell'aggiornamento di tale elenco, il Consiglio dei Ministri deve adottare annualmente, entro il 15 gennaio, una relazione sulla situazione dei Paesi inclusi nell'elenco e di quelli dei quali intende promuovere l'inclusione. Nel regime *ante* d.l. 158/2024, invece, la designazione di un Paese sicuro avveniva in due momenti: 1) un atto legislativo definiva il quadro giuridico delle designazioni; 2) il decreto interministeriale indicava i Paesi sicuri sulla base di schede informative relative a tali Paesi.

3. I dubbi interpretativi sollevati dal Tribunale di Roma

Nell'ambito dei ricorsi dei richiedenti di origine bangladese davanti al Tribunale di Roma il 25 ottobre 2024, quest'ultimo ha sollevato dubbi in ordine alla designazione del Bangladesh come Paese di origine sicuro. Il giudice rimettente si è infatti domandato, alla luce dell'attuale regime in cui l'elenco dei Paesi sicuri rientra, insieme all'indicazione dei criteri per la designazione, in un unico atto legislativo, se una simile designazione con atto avente forza di legge sia conforme a quanto stabilito dalla direttiva 2013/32.

Inoltre, i giudici nazionali hanno rilevato come la nuova normativa italiana non contenga più riferimenti alle schede informative, né menzioni la necessità di citare le fonti dalle quali sono tratte tali informazioni, indicando genericamente i «riscontri rinvenuti dalle fonti di informazione fornite dalle organizzazioni internazionali competenti». La conseguenza di tale omissione ha provocato, sempre secondo il Tribunale, ripercussioni sui richiedenti protezione internazionale e sugli stessi organi giurisdizionali dinanzi ai quali verrebbe impedito di contestare il contenuto delle informazioni che hanno condotto alla designazione di un Paese terzo come sicuro.

In connessione con questo secondo aspetto, i giudici nazionali si sono pertanto chiesti se vi sia l'obbligo per lo Stato di verificare la fondatezza della presunzione di sicurezza di un Paese, indipendentemente dal fatto che l'autorità designante abbia rivelato le informazioni alla base della qualificazione.

Da ultimo, il giudice si è interrogato sui risvolti della sentenza del 4 ottobre 2024, in quanto il governo italiano ha espunto dalla lista dei Paesi sicuri tre Stati che nelle schede Paese vigenti fino al momento dell'entrata in vigore del d.l. 158/2024 riportavano eccezioni territoriali (Camerun, Colombia e Nigeria). Secondo il giudice, il ragionamento adottato dalla Corte avrebbe dovuto condurre il governo a escludere dalla lista anche quei Paesi che sono stati designati sicuri pur in presenza di eccezioni per categorie di persone, esplicitamente ammessi dalla nuova normativa italiana. Nel caso di specie, il giudice ha richiamato la scheda informativa del 3 maggio 2024 redatta dal Ministero degli Affari esteri italiano relativamente al Bangladesh, nella quale si concludeva che tale Paese poteva essere considerato sicuro soltanto facendo eccezione per talune categorie di persone.

4. La pronuncia della Corte di giustizia dell'UE

Rispetto al primo punto sollevato dal giudice nazionale, la Corte ha preliminarmente ribadito che spetta a ciascuno Stato membro procedere alla designazione dei Paesi di origine sicuri, adottando un elenco sulla base dei criteri fissati nell'allegato I alla direttiva 2013/32, notificare tale lista alla Commissione europea e provvedere al suo riesame periodico. La normativa dell'Unione nulla dice rispetto a quale debba essere l'autorità interna incaricata di redigere la lista né tanto meno si esprime sullo strumento giuridico da utilizzare. D'altra parte, l'art. 288 TFUE dispone che la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Gli Stati dispongono di un margine di discrezionalità circa la scelta dei mezzi per l'attuazione e, pertanto, nulla vieta che lo Stato possa adottare la lista di Paesi sicuri mediante un atto legislativo.

Tuttavia, il margine di discrezionalità dello Stato nell'attuare una direttiva non è infinito, ma incontra un limite nell'obbligo di garantire la piena efficacia dell'atto, conformemente all'obiettivo che essa persegue (si veda, in tal senso, [*Sabine von Colson e Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*](#), 10 aprile 1984, punto 15, e [*Lombard Pénzügyi és Lízings Zrt v. PN*](#), 31 marzo 2022, punto 35). In tale contesto, il giudice nazionale è obbligato a garantire la piena efficacia della direttiva procedure in tutti i suoi aspetti, disapplicando qualsiasi disposizione ad essa contraria, produttiva di effetti diretti esistente nel diritto nazionale, ove non sia possibile procedere ad un'interpretazione conforme, senza attendere la rimozione di tale disposizione attraverso un ulteriore intervento legislativo o altro procedimento costituzionale (la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo è consolidata sul punto, a partire dalla nota sentenza [*Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*](#), 9 marzo 1978, punti 21-24).

Gli Stati membri sono altresì tenuti a garantire il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, garantita dall'art. 46 della direttiva procedure, che riconosce al richiedente protezione internazionale la possibilità di ricorrere contro la decisione relativa alla sua domanda. L'effettività del ricorso, garantita dalla lettura combinata della disposizione richiamata con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, richiede che il giudice nazionale possa rilevare, sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento, una violazione delle condizioni sostanziali della designazione di un Paese come sicuro (punto 67; si veda anche *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, cit., punto 98. Sulla Carta di Nizza si rinvia a S. ALLEGREZZA, R. MASTROIANNI, F. PAPPALARDO, O. POLLICINO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017; A. FULMINI, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Studio introduttivo*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Roma, 2012, pp. 2379-2429).

In sostanza, la scelta di uno Stato membro di designare per legge i Paesi sicuri non può comunque impedire al giudice nazionale di verificare, anche solo in via incidentale, se la designazione rispetti le condizioni sostanziali previste dall'allegato I alla direttiva 2013/32.

Su questo punto, la risposta della Corte di Lussemburgo appare scontata. Non sarebbe infatti ammissibile nell'ordinamento dell'UE un'interpretazione della disposizione che consentisse allo Stato membro di aggirare un controllo giurisdizionale sulla conformità della normativa nazionale alla direttiva e che privasse, al contempo, il richiedente protezione internazionale del suo diritto a un ricorso effettivo, principio fondamentale di qualsiasi ordinamento democratico e riconosciuto addirittura come norma imperativa del diritto

internazionale nell'ambito della Convenzione interamericana per i diritti umani (IACtHR, [*Case of Goiburú et al. v. Paraguay*](#), 22 settembre 2006, par. 131).

Più interessante dal punto di vista giuridico è la risposta della Corte rispetto alle altre questioni pregiudiziali relative alle fonti di informazione. In specie, i giudici dell'Unione si sono dovuti esprimere sull'obbligo dello Stato membro di indicare e rendere accessibili le fonti di informazione sulla cui base il Paese terzo è stato qualificato come sicuro e sul potere del giudice nazionale, nel valutare il rispetto delle condizioni stabilite dall'allegato I alla direttiva 2013/32, di tener conto di altre informazioni autonomamente raccolte.

La direttiva non contiene espressamente l'obbligo per l'autorità nazionale di rendere accessibili le fonti di informazione utilizzate per designare un Paese come sicuro. Tuttavia, occorre considerare gli effetti che tale designazione produce nei confronti del richiedente proveniente da quel Paese, ovvero l'applicazione di una procedura accelerata e le relative conseguenze in caso di decisione di manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 28-ter, c. 1, lett. b). Inoltre, è opportuno tenere conto della circostanza che il richiedente può dimostrare che la presunzione di sicurezza di quel Paese non trovi applicazione nei suoi confronti, a patto però di essere messo in condizione di conoscere le informazioni in base alle quali quel Paese è considerato sicuro (si vedano in tal senso le [*Conclusioni dell'Avvocato generale de La Tour*](#), 10 aprile 2025, par. 55; cfr. E. COLOMBO, [*L'arte del compromesso: brevi riflessioni sulle conclusioni dell'Avvocato generale de La Tour sulle cause Alace e Canpelli*](#), in *Eurojus*, 14 aprile 2025; M. FERRI, [*Le conclusioni dell'avvocato generale Richard de La Tour sui paesi di origine sicuri: qualche ombra e molte luci \(pro-futuro\)*](#), in *Rivista del contenzioso europeo*, 19 maggio 2025).

Inoltre, gli artt. 10 e 12 della direttiva prevedono che i richiedenti protezione internazionale, le autorità competenti a esaminare la domanda, e i giudici nazionali abbiano accesso, nel corso della procedura di valutazione, alle fonti di informazione analoghe a quelle utilizzate per designare un Paese di origine sicuro. In aggiunta, in caso di ricorso, i giudici devono poter effettuare un esame completo degli elementi di fatto e di diritto, nel rispetto dell'art. 46 della direttiva e garantendo l'efficacia del controllo giurisdizionale, ai sensi dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, quale parametro interpretativo del citato art. 46 (Sul punto si veda C. FAVILLI, L. MARIN, [*Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese d'origine sicuro dopo le sentenze CV e ALACE*](#), in *Rivista del contenzioso europeo*, 1 ottobre 2025).

Poiché in un caso di diniego della richiesta di protezione internazionale per manifesta infondatezza, a causa della provenienza da un Paese sicuro, la valutazione è incentrata principalmente sulla presunzione di sicurezza del luogo di origine, il richiedente ed eventualmente il giudice investito del ricorso avverso il provvedimento devono avere accesso alle fonti di informazione sulla base delle quali il Paese in questione è stato indicato come sicuro. Gli Stati sono pertanto obbligati dalla direttiva 2013/32 ad adattare il proprio diritto interno al fine di garantire al giudice la possibilità di esaminare tutti gli elementi di fatto e di diritto che gli consentano una valutazione aggiornata e completa del caso in esame. Se il concetto di "aggiornamento" consente al giudice di tenere conto dei nuovi elementi intervenuti in seguito alla decisione di diniego, la nozione di "completezza" sottende la necessità di un esame che vada oltre la sostanza della richiesta di protezione, fino a includere gli aspetti procedurali, tra i quali figura la valutazione sulla sicurezza del Paese di origine (Cfr. punti 81-84; [*Serin Albeto*](#), 25 luglio 2018, punti 110-111; *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, cit., punti 87-91).

In tal senso, la Corte ha confermato che la normativa dell'Unione richiede che il giudice possa accedere alle fonti di informazione sulla base delle quali l'autorità nazionale competente ha incluso un Paese nella lista di quelli sicuri, nonché utilizzare tutte le altre fonti

eventualmente raccolte, provenienti sia da fonti pubbliche che prodotte dalle parti, dando la possibilità a queste di presentare le proprie osservazioni.

Un ultimo aspetto da chiarire ha riguardato il potere di uno Stato membro di qualificare come sicuro un Paese che non soddisfi, per talune categorie di persone, le condizioni sostanziali previste dall'allegato I alla direttiva 2013/32. Ai fini dell'interpretazione la Corte ha applicato sia il criterio letterale, valorizzando il significato dei termini nel loro contesto, che quello teleologico, tenendo conto degli obiettivi perseguiti dalla normativa (cfr. [*XXX v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*](#), 6 luglio 2023, punto 29).

La Corte ha rilevato che i termini «Paesi» e «Paesi terzi» contenuti nella direttiva procedure non possono essere intesi nel senso che riguardino soltanto una parte, benché maggioritaria, della popolazione dello Stato interessato, né dai criteri indicati nell'Allegato si possono dedurre considerazioni di diverso tipo. In linea con questa interpretazione, la designazione di un Paese come sicuro dipende dalla possibilità di dimostrare che non ci sono «generalmente» e «costantemente» persecuzioni, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di una violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (punti 93-94.). La scelta del legislatore era pertanto di garantire che il Paese fosse realmente sicuro per tutta la sua popolazione e non solo per una parte di essa, ferma restando la possibilità per il richiedente di dimostrare la non applicabilità di tale presunzione nel suo caso, adducendo gravi motivi attinenti alla sua situazione personale.

Considerato che la procedura accelerata applicabile alle domande di richiedenti protezione internazionale provenienti da Paesi sicuri costituisce un regime derogatorio, il potere dello Stato membro di designare un Paese sicuro ai sensi dell'art. 37 della direttiva procedure e dei criteri contenuti nel suo allegato I deve essere interpretato in modo restrittivo, nell'ottica di non estendere l'ambito di applicazione della procedura accelerata (punti 99-100; si veda anche [*A.A. v. Bundesrepublik Deutschland*](#), 8 febbraio 2024, punto 35. Di diverso avviso era l'Avvocato generale che nelle sue conclusioni proponeva alla Corte di accogliere la possibilità di indicare un Paese come sicuro anche in presenza di eccezioni per categorie di persone, parr. 70-71).

Il fatto che i considerando 18 e 20 della direttiva aprano alla possibilità di prevedere procedure accelerate, in ragione della necessità di un esame rapido delle domande, esprime un'esigenza di cui l'atto si fa portatore ma che il legislatore dell'Unione ha tuttavia deciso di bilanciare con l'obbligo di condurre una valutazione esaustiva, escludendo la facoltà per gli Stati membri di includere nelle liste di Paesi sicuri quelli che non lo sono realmente per determinate categorie di persone. La circostanza che il nuovo regolamento 2024/1348 introduca detta facoltà è il segnale di un nuovo bilanciamento operato dal legislatore, in favore dell'esigenza di rapidità nella valutazione delle domande. Tale scelta, tuttavia, produrrà i suoi effetti solo per le domande formalizzate a partire dal 12 giugno 2026 e, per tale ragione, non può trovare applicazione allo stato attuale. Spetta dunque al giudice *a quo* di valutare, utilizzando tutte le fonti a sua disposizione, se la designazione del Bangladesh ha rispettato le condizioni sostanziali indicate nella direttiva 2013/32.

5. Riflessioni sugli effetti pratici della pronuncia pregiudiziale

La pronuncia della Corte di giustizia riveste notevole rilevanza non solo, come ovvio, nel quadro dell'ordinamento giuridico dell'Unione, in quanto conferma l'impossibilità di

frammentare la nozione di Paese di origine sicuro, sulla scia di quanto la stessa Corte aveva affermato con la sentenza dell'ottobre 2024, con riferimento alle eccezioni territoriali, ma anche nel contesto italiano, in ragione del fatto che il governo aveva deciso di interpretare in senso restrittivo la pronuncia del 2024 e confermato, con il d.l. 158/2024, la possibilità di dichiarare un Paese sicuro nonostante questo non lo sia per gruppi di persone preventivamente individuati. D'altra parte, se il governo italiano avesse adottato un'interpretazione estensiva di quella sentenza ed effettuato una valutazione basata sulle schede Paese vigenti fino all'entrata in vigore del menzionato d.l. 185/2024, si sarebbero dovuti escludere dalla lista dei Paesi sicuri anche altri nove Stati (v. *supra*), tra cui il Bangladesh, riducendo così a dieci il numero complessivo.

Questo aspetto riveste evidentemente un'importanza centrale nella scelta interpretativa adottata dal governo italiano, in ragione dei menzionati effetti generati sulla richiesta di protezione internazionale che, in caso di provenienza del richiedente da un Paese sicuro, produrrebbe la trattazione della domanda in procedura accelerata e, in caso di valutazione negativa, la conseguente decisione di manifesta infondatezza, se adottata entro i termini temporali previsti dalla legge, con ulteriore conseguenza per il richiedente denegato di non essere autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato in attesa dell'esito del ricorso.

Stante la situazione attuale, l'accoglimento dell'interpretazione pregiudiziale fornita dalla Corte di Lussemburgo ad opera del Tribunale di Roma avrà un impatto notevole sul numero delle domande che andrebbero processate in via accelerata in base alla normativa attuale. Il condizionale è tuttavia d'obbligo se consideriamo il fatto che il nuovo elenco dei Paesi sicuri non contiene, almeno formalmente, l'indicazione di eccezioni per categorie di persone. Le eccezioni presenti nelle schede adottate dal precedente decreto interministeriale sono state infatti rimosse, e la lista contenuta nell'art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008 non contiene indicazioni in tal senso.

Tuttavia, i principi sanciti dalla Corte di giustizia interpretando le disposizioni della direttiva procedure vanno oltre l'aspetto formale, per abbracciare i profili sostanziali di ogni enunciazione di sicurezza rispetto a un determinato Paese. Tale approccio ampio della Corte conferma il potere del giudice, ma prima ancora delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, in quanto autorità competenti a valutare la domanda di protezione, a sindacare la decisione del legislatore di dichiarare un Paese sicuro. Il fatto che il d.l. 158/2024 non riporti l'indicazione delle fonti di informazione sulla base delle quali il Paese è stato dichiarato sicuro, impone agli operatori giuridici di valutare caso per caso se il Paese possa effettivamente essere considerato sicuro, sulla base delle COI da questi reperite.

È tuttavia evidente come la Commissione territoriale, organo amministrativo incardinato presso il Ministero dell'Interno, possa trovarsi, a differenza del giudice, in difficoltà nell'escludere gli effetti derivanti da una procedura accelerata per Paese di origine riconosciuto sicuro per legge, nel dichiarare, ad esempio, un semplice rigetto in luogo di una manifesta infondatezza qualora la domanda non venga accolta. Tale decisione di manifesta infondatezza, conseguente all'indicazione di una procedura accelerata per provenienza del richiedente da un Paese di origine sicuro, è stata infatti sempre considerata come una sorta di "automatismo", tenuto conto del tenore letterale dell'art. 28-*ter*, c. 1, lett. b) del d.lgs. 25/2008, secondo cui la domanda è considerata manifestamente infondata «quando il richiedente proviene da un Paese designato di origine sicuro», e solo nel caso in cui la decisione sulla domanda viene adottata nei termini temporali indicati dalla legge (come confermato dalla Corte di cassazione, SS.UU., [sentenza n. 11399](#), 9 aprile 2024. Sulla sentenza

si veda U. CASTAGNINI, M. STURIALE, [Procedure accelerate e mancato rispetto dei termini: intervengono le Sezioni Unite](#), in *Questione Giustizia*, 21 maggio 2024).

Venendo al giudizio *a quo*, oggetto della domanda pregiudiziale, il Bangladesh, Stato di origine dei ricorrenti, era presente nella lista di Paesi sicuri *ante* d.l. 158/2004 con l'indicazione di eccezioni per categorie di persone. Nello specifico, la scheda, datata 3 maggio 2024, riportava che «[i] casi in cui si riscontra un effettivo bisogno di protezione internazionale sono principalmente legati all'appartenenza alla comunità LGBTQI+, alle vittime di violenza di genere, incluse le mutilazioni genitali femminili, alle minoranze etniche e religiose, alle persone accusate di crimini di natura politica e ai condannati a morte. Si segnala anche il crescente fenomeno degli sfollati "climatici", costretti ad abbandonare le proprie case a seguito di eventi climatici estremi».

La [Relazione di aggiornamento](#) presentata dal governo alle Camere nell'aprile 2025 contiene informazioni ulteriori sulla situazione del Bangladesh, includendo una scheda Paese datata 3 dicembre 2024. Rispetto alla precedente scheda, la situazione in Bangladesh non sembra essere cambiata a tal punto da escludere eventuali eccezioni. Nella relazione si legge infatti che: le persone appartenenti alla comunità LGBTQI+ sono soggette a violenze, leggi discriminatorie e molestie da parte della polizia (p. 13); l'applicazione della legislazione in materia di prevenzione e repressione della violenza domestica è debole e, in generale, il sistema di accesso alla giustizia per le donne appartenenti a gruppi svantaggiati è inadeguato (p. 14); sono stati rilevati episodi di violenza su base politica o religiosa, con *leader* e membri del partito *Awami League* aggrediti e, in certi casi, uccisi (p. 5); le minoranze religiose, in particolare quella indù, hanno lamentato attacchi da parte della maggioranza musulmana (p. 8); con riferimento alla tratta di esseri umani, i gruppi più a rischio restano le vittime di matrimoni precoci e violenza di genere, le famiglie a basso reddito, le caste storicamente emarginate, i lavoratori stagionali, i giovani con scarsa istruzione e disoccupati, le persone colpite da disastri naturali e dal cambiamento climatico, i rifugiati Rohingya, con i minori che sono quelli più esposti allo sfruttamento sessuale, con circa 30.000 ragazze stimate vittime (p. 11).

Ciò considerato, benché la nuova disciplina non contenga indicazioni formali circa eventuali eccezioni, la situazione sostanziale di tali categorie non sembra essere migliorata negli ultimi mesi, per cui appare altamente probabile che il giudice *a quo* si trovi a disapplicare il d.l. 158/2004, nella parte in cui qualifica il Bangladesh come Paese di origine sicuro, rimuovendo pertanto tutti gli effetti derivanti da tale qualificazione. È opportuno precisare, al fine di comprendere la potenziale portata di tale possibile decisione, che le domande di protezione di richiedenti provenienti dal Bangladesh, nel 2024, sono state [33.415, pari a un quinto di tutte le richieste](#).

Questa situazione provocherebbe un effetto a cascata su tutti i ricorsi presentati, e da presentarsi, da richiedenti bangladesi che sono stati denegati, nell'ipotesi di applicazione della lett. b) dell'art. 28-ter del d.lgs. 25/2008, con un provvedimento di manifesta infondatezza. A nostro avviso, il legislatore non avrebbe altra scelta che intervenire nuovamente sull'art. 2-bis dello stesso decreto legislativo, al fine di evitare la crescita esponenziale di ricorsi (tendenzialmente tutti ammissibili) avverso questo tipo di decisioni, eliminando dalla lista dei Paesi sicuri quelli che non rispecchiano sostanzialmente i criteri stabiliti nella normativa dell'UE.

Elemento centrale di questo intervento, sia nell'ipotesi di rimozione del Bangladesh e degli altri Paesi menzionati dalla lista che in quella di decidere ostinatamente di mantenere invariata tale lista, o magari rimaneggiarla marginalmente, sarebbe comunque quello di

indicare chiaramente le fonti di informazione che hanno portato alla designazione. Tale aspetto è infatti preminente nella pronuncia della Corte, in quanto l'indicazione delle fonti è fondamentale per il richiedente, il giudice e, soprattutto, per la Commissione territoriale che quotidianamente si trova a dover valutare richieste di persone provenienti dal Bangladesh o da altri Paesi di origine "sicuri".

La scelta di creare una lista di Paesi tramite atto legislativo presenta pertanto i suoi limiti, poiché la modifica di tale lista, così come la semplice indicazione delle fonti di informazione, richiede evidentemente un emendamento alla normativa, non particolarmente agevole dal punto di vista pratico. Ad ogni modo, è bene inoltre ricordare che tali valutazioni saranno pertinenti per tutte le domande formalizzate fino all'entrata in vigore del nuovo regolamento procedure, che esplicitamente prevede la possibilità di indicare Paesi di origine sicuri sia con eccezioni di territorio che per categorie di persone (sempre che non si decida di anticipare l'applicazione del regolamento procedure, come indicato nella [proposta di modifica del regolamento 2024/1348](#), presentata dalla Commissione europea il 16 aprile 2025).

Un'ultima considerazione invece esula dal caso di specie e riguarda, a nostro avviso, una palese incoerenza della disciplina sui Paesi di origine sicuri, probabilmente più grave di quella bangladesa e sulla quale la decisione della Corte di giustizia potrebbe riaccendere i riflettori. Il riferimento è all'inserimento, e successiva conferma con il d.l. 158/2024, dell'Egitto nella lista dei Paesi sicuri. La qualificazione di tale Paese come sicuro appare in palese contrasto con la direttiva procedure, la stessa normativa italiana di recepimento e, addirittura, con il regolamento 2024/1348. Ricordiamo ancora una volta come, ai sensi dell'art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008, nella sostanza confermato dal nuovo regolamento, la qualificazione di un Paese di origine come sicuro può avvenire se, in relazione all'ordinamento giuridico, all'applicazione della legge in un sistema democratico e alla situazione politica generale, si può dimostrare che, su base generale e coerente, non vi siano atti di persecuzione indicati dall'art. 7 del d.lgs. 251/2007, «né tortura o altre forme di trattamento inumano o degradante», né pericolo dovuto a violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Appare evidente che l'Egitto non possa rientrare in tale categoria, in quanto sono ben note le violenze occorse, e che continuano a essere perpetrate, nei confronti della popolazione civile, sia oppositori politici che presunti tali, inclusi cittadini stranieri, come già in passato testimoniato dall'atroce e insensata vicenda di Giulio Regeni (cfr E. SCISO, *C'è un giudice a Roma per Giulio Regeni*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, pp. 359-364; L. ACCONCIAMESSA, *Balancing the Interest in Prosecuting International Crimes against the Fair Trial Guarantees The Italian Constitutional's Court's Judgment in the Regeni Case on the Prosecution of Torture In Absentia*, in *International Criminal Law Review*, 2024, pp. 187-214). Inoltre, come rilevato anche dal Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, le dichiarazioni e le condotte del governo egiziano mostrano un'assoluta mancanza di volontà nel condurre le indagini e accertare le responsabilità relative a tali abusi (CAT/C/EGY/CO/5, [Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of Egypt](#), 12 dicembre 2023, pp. 6-7).

Infine, è sempre opportuno precisare che non è possibile, allo stato attuale, sostenere che, poiché la maggioranza delle persone arrivate in Italia da tale Paese presentano *claims* basati prevalentemente su questioni economiche (similmente con quanto avviene per il Bangladesh), tale presupposto giustifichi la qualificazione dell'Egitto come "sicuro", in quanto le richieste di natura esclusivamente economica, che quindi non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, ricadono

già nell'ipotesi prevista dall'art. 28-ter, c. 1, lett. a), del d.lgs. 25/2008. È evidente, pertanto, come la conferma dell'Egitto nella lista dei Paesi di origine sicuri meriti, al pari del Bangladesh, un'attenta riflessione da parte del legislatore italiano. Peraltro, tale valutazione dovrebbe tenere in considerazione la circostanza che, su ventitré Stati membri che hanno adottato una lista di questo tipo, solo sei riconoscono il Bangladesh e l'Egitto come sicuri (come l'Italia, Cipro, Grecia, Malta e Slovenia hanno menzionato entrambi gli Stati nelle rispettive liste di Paesi sicuri; inoltre il Bangladesh è indicato anche nell'elenco adottato dalla Bulgaria, mentre l'Egitto è presente in quello dell'Irlanda. EUAA, [*Overview of the Implementation of Safe Country Concepts*](#), 24 luglio 2025, p. 7).

GIANFRANCO GABRIELE NUCERA