



## Paesi sicuri e nuovo Patto su migrazione e asilo: l'elenco europeo dei paesi di origine sicuri e l'ampliamento del concetto di paese terzo sicuro

Rossella Ferrara

Il 23 febbraio 2026 l'Unione europea ha adottato due nuovi regolamenti, destinati a modificare il regolamento procedure, [regolamento \(UE\) 2024/1348](#), in relazione all'applicazione dei concetti di "paese di origine sicuro" ([regolamento \(UE\) 2026/464](#)) e "paese terzo sicuro" ([regolamento \(UE\) 2026/463](#)). Secondo quanto comunicato dal Consiglio, l'estensione del concetto di paese terzo sicuro amplierà le fattispecie di inammissibilità delle domande d'asilo; l'istituzione di un elenco europeo di paesi di origine sicuri, invece, è volta a facilitare l'applicazione uniforme di procedure d'asilo accelerate o di frontiera. L'obiettivo dichiarato delle modifiche introdotte - nonché [uno dei quattro pilastri del Nuovo Patto](#) - è promuovere procedure d'asilo più rapide ed efficaci nei casi in cui la domanda di protezione debba essere rigettata. Il presente commento è volto ad enucleare le principali modifiche introdotte, ripercorrendone l'iter legislativo e analizzando brevemente le possibili ricadute sul sistema italiano.

### **Il contesto legislativo e le più recenti evoluzioni giurisprudenziali**

Il tema - in particolare quello dei paesi di origine sicuri - è stato ampiamente dibattuto, non solo dalla giurisprudenza e dalla dottrina ma anche dall'opinione pubblica. Si ritiene pertanto necessaria una breve ricognizione del contesto legislativo e delle evoluzioni giurisprudenziali intervenute negli ultimi mesi, rinviando per una trattazione più completa alla ormai ampia dottrina sul punto.

Il regolamento procedure, adottato insieme agli altri strumenti del Nuovo Patto nel maggio 2024, disciplina al capo III, sezione V, i "concetti di paese sicuro". Espande la disciplina della [direttiva 2013/32/UE](#) (la c.d. direttiva procedure), traendo ispirazione sia dalla proposta della Commissione per un nuovo Regolamento sulle Procedure d'Asilo del 2016 ([COM\(2016\) 467 final](#)) che dalla prima direttiva procedure, la [direttiva 2005/85/CE](#). Entrambi i testi disciplinavano difatti la designazione a livello dell'Unione dei paesi di origine sicuri; in particolare l'art. 29 della prima direttiva procedure prevedeva l'adozione di un elenco comune di paesi sicuri di origine. A causa del mancato rispetto della procedura prevista dai Trattati e del ruolo del Parlamento europeo, la Corte di giustizia dell'Unione europea, in seguito a ricorso del Parlamento europeo, con sentenza del 6 maggio 2008 nella



## Paesi sicuri e nuovo Patto su migrazione e asilo: l'elenco europeo dei paesi di origine sicuri e l'ampliamento del concetto di paese terzo sicuro

Rossella Ferrara

[causa C-133/06](#) ha annullato le relative disposizioni della direttiva (in particolare, gli articoli 29, nn. 1 e 2, e 36, n. 3). Alla luce dell'assenza di norme su un elenco comune di paesi sicuri nella direttiva 2013/32/UE, da allora la designazione è avvenuta a livello nazionale, con [rilevanti divergenze nell'applicazione di tale concetto](#).

Le disposizioni del nuovo regolamento procedure sono volte quindi ad assicurare maggiore convergenza tra gli Stati membri. Nella versione originaria, l'articolo 59 del regolamento (UE) 2024/1348 definisce il paese terzo sicuro come paese dove «a) non sussistono minacce alla vita e alla libertà dei cittadini stranieri per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; b) non sussiste per i cittadini stranieri alcun rischio reale di danno grave [...]; c) i cittadini stranieri sono protetti dal respingimento conformemente alla convenzione di Ginevra e dall'allontanamento in violazione del diritto alla protezione da torture e trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti sancito dal diritto internazionale; d) esiste la possibilità di richiedere e, se sono soddisfatte le condizioni, di ricevere la protezione effettiva [...]». La designazione di paese terzo sicuro può avvenire a livello dell'Unione o nazionale, oppure essere effettuata nel caso individuale se sono soddisfatte le condizioni previste dall'art. 59. In base a tale disposizione, è necessario che il richiedente non possa fornire elementi per cui l'applicazione di tale concetto non sia possibile nei suoi confronti, e che esista un legame tra il richiedente e il paese terzo. Ciò, come previsto dal par. 7, anche se l'Unione e un paese terzo abbiano raggiunto un accordo ai sensi dell'art. 218 TFUE. In base all'art. 38 par. 1 lettera b) del regolamento procedure, l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro è uno dei motivi di inammissibilità della domanda.

L'applicazione del concetto di paese di origine sicuro è invece una delle motivazioni del ricorso alla procedura accelerata (Articolo 42 par. 1 lettera e)). L'articolo 61 definisce il concetto di paese di origine sicuro: per tale designazione è richiesto che «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». Anche tale designazione può avvenire a



## Paesi sicuri e nuovo Patto su migrazione e asilo: l'elenco europeo dei paesi di origine sicuri e l'ampliamento del concetto di paese terzo sicuro

Rossella Ferrara

livello sia dell'Unione che nazionale, ed è espressamente prevista la possibilità che ciò avvenga con eccezioni *ratione loci* ("per determinate parti del suo territorio") o *ratione personae* ("categorie di persone chiaramente determinate"). In questo, il nuovo regolamento procedure sembra aderire più alla direttiva del 2005, che prevedeva la possibilità di designazione con eccezioni geografiche e per categorie di persone, che alla proposta del 2016, che invece non ammetteva tali eccezioni e permetteva la sopravvivenza di legislazione nazionale sul tema per soli cinque anni dopo l'entrata in vigore del regolamento. Il concetto di paese di origine sicuro è applicabile solo se il richiedente è cittadino del paese in questione (o apolide con ivi dimora abituale), non appartiene a una delle categorie eccettuate nella designazione di paese sicuro, e non può fornire elementi che giustifichino la non applicazione nei suoi confronti.

Nelle more dell'applicazione del regolamento procedure, la Corte di giustizia è stata interrogata più volte dalle Corti nazionali sull'interpretazione delle disposizioni della direttiva procedure in materia di paese di origine sicuro (artt. 36 e ss.) e di paese terzo sicuro (art. 38), nonché sull'applicazione di tali concetti.

Su rinvio pregiudiziale proposto dal Consiglio di Stato greco, la Corte di giustizia, nel caso [C-134/23](#) - concernente l'applicazione dell'art. 38 della direttiva procedure e la designazione della Turchia come paese terzo sicuro da parte delle autorità greche per alcune categorie di richiedenti protezione internazionale - ha esplicitato la validità di tale designazione anche in caso di sospensione, da parte dello Stato terzo, dell'ammissione o riammissione dei richiedenti protezione. Più recente è la decisione resa a seguito del rinvio pregiudiziale del Tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria con la sentenza *Aleb* (caso [C-718/24](#)), che è interessante da due punti di vista: innanzitutto, specifica che gli articoli 33 e 38 della direttiva procedure consentono di dichiarare inammissibile una domanda di protezione internazionale anche quando l'autorità abbia già accertato, in linea di principio, la sussistenza dei presupposti della protezione, se un paese terzo è considerato paese terzo sicuro per il richiedente; in secondo luogo, è richiesto per l'applicazione di tale concetto un legame tra il richiedente e il paese terzo in questione, tale che sia sufficiente a rendere ragionevole il trasferimento del richiedente. La sussistenza del suddetto legame deve essere



## Paesi sicuri e nuovo Patto su migrazione e asilo: l'elenco europeo dei paesi di origine sicuri e l'ampliamento del concetto di paese terzo sicuro

Rossella Ferrara

verificata dal giudice in sede di ricorso, anche se il diritto nazionale non gli conferisce tale potere.

Per quanto riguarda l'interpretazione del concetto di paese di origine sicuro, la prima tappa fondamentale è rappresentata dalla decisione nel caso [C-406/22](#) (*Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*), nella quale la Corte di giustizia, interpellata sul punto dal Tribunale ceco di Brno, ha esplicitato come l'art. 37 della direttiva 2013/32/UE, in combinato disposto con l'allegato I della stessa direttiva, debba essere interpretato nel senso che esso osta alla designazione di un paese come paese di origine sicuro se sono previste eccezioni territoriali a tale designazione. Alla luce dell'art. 46 par. 3 della direttiva, sarà compito del giudice rilevare una eventuale violazione delle condizioni sostanziali della designazione. Le sentenze nelle cause riunite [C-758/24](#) e [C-759/24](#), *Alace e Canpelli*, emesse in seguito a rinvio del Tribunale di Roma, si inseriscono in questa linea interpretativa. La Corte di giustizia dispone infatti che gli articoli 36, 37 e 46 della direttiva ostano alla designazione di un paese come paese di origine sicuro con eccezioni per determinate categorie di persone. L'applicazione di tali articoli implica inoltre che lo Stato membro deve garantire accesso sufficiente e adeguato alle fonti utilizzate per la designazione di un paese come paese di origine sicuro, e viene ribadito il ruolo del giudice nel controllo giurisdizionale sul rispetto delle condizioni sostanziali della designazione.

### **Dalla proposta all'adozione: le tappe e le modifiche ai testi**

Il percorso legislativo per l'approvazione dei due regolamenti in esame si è svolto con particolare celerità ed è stato caratterizzato da una sostanziale convergenza tra le istituzioni, senza l'emergere di contrasti significativi tra Commissione, Parlamento e Consiglio.

Il 16 aprile 2025 la Commissione ([COM\(2025\) 186 final](#)) ha proposto di anticipare - rispetto alla data prevista del 12 giugno 2026 - l'attuazione di alcuni elementi del Patto. La proposta riguarda in particolare il meccanismo del tasso di riconoscimento del 20% (di cui all'art. 42 par. 1 lettera j) del regolamento procedure - che prevede che le procedure di frontiera e accelerate possono essere applicate ai richiedenti protezione internazionale provenienti da



## Paesi sicuri e nuovo Patto su migrazione e asilo: l'elenco europeo dei paesi di origine sicuri e l'ampliamento del concetto di paese terzo sicuro

Rossella Ferrara

paesi i cui cittadini hanno nell'Unione europea un tasso di riconoscimento della protezione internazionale pari o inferiore al 20%) - e la designazione di paesi terzi sicuri e di paesi di origine sicuri con eccezioni geografiche o personali. La proposta prevede anche l'adozione di un elenco comune di paesi di origine sicuri, includendo il Bangladesh, la Colombia, l'Egitto, l'India, il Kosovo, il Marocco e la Tunisia. Infine, i paesi candidati all'adesione all'UE (Serbia, Montenegro, Albania, Macedonia del Nord, Bosnia ed Erzegovina, Turchia, Ucraina, Moldavia e Georgia) sono designati paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, a meno che non sussistano situazioni di conflitto armato, siano state adottate misure restrittive ai sensi dell'art. 215 TFUE per le azioni del paese, oppure ancora se a più del 20% dei richiedenti protezione cittadini del paese in questione è stata riconosciuta la protezione internazionale.

Per il dossier sui paesi terzi sicuri, la proposta della Commissione è del 20 maggio 2025 ([COM\(2025\) 259 final](#)). Le novità principali ivi contenute riguardano i requisiti necessari per l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro, in particolare il paragrafo 5 dell'art. 59 del regolamento procedure. Nella proposta della Commissione è infatti previsto che non sia più necessario un legame tra il richiedente e il paese terzo, e che l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro sia possibile anche in seguito a mero transito nel paese terzo prima di raggiungere l'UE, oppure se esiste un accordo o un'intesa tra l'UE o lo Stato membro e il paese terzo in questione, «che obbliga a esaminare nel merito le domande di protezione effettiva presentate dai richiedenti soggetti a tale accordo o intesa». Tale criterio non è applicabile ai minori non accompagnati. In base alla modifica proposta all'art. 68 par. 3 lettera b), i ricorsi contro le decisioni di inammissibilità basate sul concetto di paese terzo sicuro non avranno effetto sospensivo automatico degli effetti della decisione di rigetto di primo grado, e sarà quindi necessaria una decisione dell'autorità giudiziaria sul punto, distinta rispetto all'analisi nel merito della domanda.

Il 3 dicembre 2025, i membri della commissione LIBE del Parlamento europeo hanno espresso parere favorevole su tale proposta, l'8 dicembre il Consiglio ha definito la propria posizione in merito ai due nuovi regolamenti, l'accordo interistituzionale provvisorio è stato formalizzato a metà dicembre 2025. Dopo l'adozione della posizione in prima lettura da



## Paesi sicuri e nuovo Patto su migrazione e asilo: l'elenco europeo dei paesi di origine sicuri e l'ampliamento del concetto di paese terzo sicuro

Rossella Ferrara

parte del Parlamento il 10 febbraio 2026, in tempi particolarmente brevi il Consiglio ha formalmente adottato i due regolamenti il 23 febbraio.

Rispetto alla proposta della Commissione sui paesi terzi sicuri, il testo adottato non modifica gli elementi chiave. Viene specificato che deve essere consegnato al richiedente protezione internazionale un documento che informi le autorità del paese terzo, nella lingua del paese terzo in questione, che la domanda di protezione internazionale non è stata esaminata nel merito in Unione europea in seguito all'applicazione del concetto di paese terzo sicuro. Nella proposta della Commissione, era previsto che gli Stati membri informassero la Commissione e gli altri Stati membri prima di concludere un accordo o un'intesa con paesi terzi. La versione approvata dal Parlamento include anche l'obbligo per la Commissione di tenere conto degli accordi conclusi dagli Stati membri, esplicitando tuttavia la precedenza degli accordi conclusi a livello dell'Unione su quelli bilaterali o multilaterali. Nei considerando del regolamento si contempla la possibilità che l'esame della domanda di protezione nel paese terzo designato sicuro possa avvenire anche con procedure semplificate, di gruppo o *prima facie* - che non sono invece previste nel sistema d'asilo dell'Unione europea, basato sull'esame individuale della domanda e il diritto ad un ricorso effettivo.

Per quanto riguarda l'adozione di un elenco comune di paesi di origine sicuri, il regolamento contiene alcune precisazioni riguardo la procedura di sospensione e revoca della designazione di paese sicuro a livello dell'Unione di cui all'art. 63 del regolamento procedure. Ricalca invece la proposta della Commissione per quanto concerne i paesi individuati come paesi di origine sicuri e l'entrata in vigore anticipata degli artt. 42 par. 1 lettera j), e par. 3 lettera e), 59 par. 2, 61 par. 2 e par. 5 lettera b) - ossia del meccanismo del 20% e della designazione di paesi sicuri con eccezioni. Seppur non riportata nell'articolato, il nuovo regolamento contiene una novità importante per quanto riguarda il sindacato giurisdizionale in materia di paesi di origine sicuri: il considerando 5 precisa come la designazione di sicurezza «riflette la situazione generale nel paese ed è indipendente dalle circostanze particolari, che possono essere valutate solo al fine di determinare se, in via eccezionale, il concetto di paese di origine sicuro non debba essere applicato in un caso



## Paesi sicuri e nuovo Patto su migrazione e asilo: l'elenco europeo dei paesi di origine sicuri e l'ampliamento del concetto di paese terzo sicuro

Rossella Ferrara

specifico». Pertanto, il giudice nazionale investito della questione nell'ambito di un ricorso contro una decisione di primo grado negativa dovrebbe avere come obiettivo principale la valutazione della situazione individuale del ricorrente, non quella generale dello Stato terzo in questione.

### **Profili conclusivi: le principali modifiche e le possibili conseguenze per il sistema italiano**

A conclusione di questa breve ricostruzione del contesto e dell'*iter* legislativo che ha condotto all'adozione dei regolamenti modificativi del regolamento procedure, è possibile individuare i principali profili di novità e segnalare, in via preliminare, alcune possibili conseguenze per il sistema italiano.

L'adozione di un elenco comune di paesi di origine sicuri aggiunge per l'Italia - rispetto a quanto disciplinato all'art. 2-bis co. 1 d.lgs. n. 25/2008 - solamente l'India e la Colombia, rispettivamente settimo e dodicesimo paese di provenienza di richiedenti protezione in Italia nel 2024, in base alle [statistiche](#) pubblicate dalla Fondazione ISMU. Tuttavia, l'applicazione anticipata delle disposizioni riguardanti la designazione di paesi sicuri con eccezioni supera le recenti decisioni della CGUE, e potrebbe quindi avere importanti conseguenze sulla giurisprudenza delle Sezioni specializzate in immigrazione, in particolare in materia di sospensione degli effetti delle decisioni di primo grado negative assunte nell'ambito di una procedura accelerata per paese sicuro (di cui all'art. 28-bis co. 2 lettera c) d.lgs. n. 25/2008).

Le modifiche apportate al concetto di paese terzo sicuro sono certamente rilevanti - essendo stata superata la necessità di un legame tra il richiedente protezione internazionale e il paese terzo - tuttavia non è possibile valutarne concretamente la portata senza l'adozione da parte dell'Unione o degli Stati membri di accordi o intese al riguardo. È pendente dinanzi alla CGUE un rinvio pregiudiziale proposto dalla Corte d'appello di Roma in merito alla competenza per la conclusione di accordi internazionali con paesi terzi per la gestione dei flussi migratori, con riferimento specifico al Protocollo Italia-Albania ([Causa C-706/25, Comeri](#)). Alla luce del nuovo criterio di applicazione del concetto di paese terzo sicuro



## Paesi sicuri e nuovo Patto su migrazione e asilo: l'elenco europeo dei paesi di origine sicuri e l'ampliamento del concetto di paese terzo sicuro

Rossella Ferrara

introdotto dal regolamento in analisi, l'interpretazione della CGUE potrebbe essere direttamente rilevante per la sua attuazione. È inoltre necessario sottolineare l'impatto di tali modifiche sull'accesso stesso alla procedura d'asilo, essendo l'applicazione del paese terzo sicuro motivo di inammissibilità della domanda di protezione internazionale. Infine, l'assenza di effetto sospensivo automatico del ricorso rende centrale, ai fini dell'effettività della tutela, la fase cautelare (in particolare la concessione della sospensiva).

I due regolamenti rappresentano senz'altro un tentativo di rafforzare l'uniformità del sistema europeo di asilo e di anticipare alcuni elementi centrali del Nuovo Patto su migrazione e asilo. Tuttavia, l'estensione e la più ampia operatività di concetti quali il paese terzo sicuro e il paese di origine sicuro, fondati su presunzioni generali di sicurezza piuttosto che su una valutazione pienamente individualizzata della domanda, insieme all'introduzione di termini procedurali più stringenti e alla possibile compressione del sindacato giurisdizionale, in ragione del più ampio ricorso a procedure accelerate, sollevano interrogativi non trascurabili quanto alla compatibilità del nuovo assetto con le garanzie sancite dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con i principi che informano l'acquis europeo in materia di protezione internazionale. In prospettiva applicativa, per il sistema italiano sarà pertanto decisivo monitorare sia la prassi relativa alla conclusione di accordi con paesi terzi e all'uso dell'inammissibilità fondata sul paese terzo sicuro, in particolare nei casi di mancata riammissione o di impossibilità di trasferimento, sia gli orientamenti giurisprudenziali in materia di tutela cautelare e di controllo giurisdizionale sulle designazioni di paesi di origine sicuri. Proprio su questi profili si misurerà, in ultima analisi, l'effettiva capacità del nuovo quadro normativo di conciliare l'obiettivo di una gestione più rapida delle domande di protezione con l'esigenza di garantire un accesso effettivo alla procedura d'asilo e una tutela giurisdizionale piena ed effettiva.