

---

**ADiM BLOG**  
**Luglio 2024**  
**EDITORIALE**

---

*Paesi di origine: sicuri che siano sicuri?*

*Agostina Pirrello*  
PhD Researcher in EU Law  
Utrecht University

*Abstract*

*L'Italia ha recentemente aggiornato il proprio elenco di Paesi di origine sicuri. L'inclusione di Nigeria e Tunisia nell'elenco mette in evidenza due punti critici: da un lato, la mancanza di trasparenza e coerenza nella procedura governativa volta a stilare l'elenco; dall'altro, le difficoltà che emergono dal contestare davanti al giudice la presunzione generale di sicurezza di un Paese. Dato il sempre più frequente ricorso alla nozione di Paese sicuro, comprendere le criticità e la giustiziabilità dell'elenco appare fondamentale per garantire il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.*

*Italy has recently updated its list of safe countries of origin. The inclusion of Nigeria and Tunisia in the list raises two critical points: on the one hand, the lack of transparency and fairness in the decision about including certain countries in the list; on the other hand, the challenging role of the judge called to review the presumption that a country is safe. In light of the increasing employment of the list of safe countries of origin, grasping the critical aspects and the justiciability of the notion is crucial to guarantee the right to an effective remedy.*

**1. Introduzione**

Con il [decreto interministeriale del 7 maggio 2024 \(ex art 2-bis d.lgs 25/2008\)](#) l'Italia ha aggiornato il proprio elenco di Paesi di origine sicuri per la [seconda volta](#) dalla sua

introduzione nell'ordinamento nazionale nel [2019](#). L'inserimento e la riconferma di alcuni Paesi nell'elenco non hanno mancato di far supporre che alla base del decreto non vi siano state accurate valutazioni sulla sicurezza e sul rispetto dei diritti umani nei Paesi terzi, bensì l'intenzione di asservire lo strumento legale previsto dalla [Direttiva Procedure](#) alla volontà governativa di comprimere le possibilità di riconoscimento della protezione internazionale<sup>1</sup>. Infatti, come osservato da vari commentatori (*ex multis*, [C. PITEA](#), [M. FLAMINI](#)), le garanzie procedurali dei richiedenti asilo provenienti da Paesi reputati sicuri vengono attenuate da quella che la [CGUE](#) ha definito «una forma di presunzione relativa di protezione sufficiente nel paese di origine». Innanzitutto, la procedura di esame della domanda di protezione internazionale viene accelerata, provocando così il rischio di erosione dell'accuratezza della valutazione. Inoltre, in caso di diniego della protezione internazionale, l'onere di motivazione dell'amministrazione si riduce al solo dare atto dell'insuccesso del richiedente asilo nel dimostrare che il paese non sia sicuro per via di particolari circostanze attinenti al suo caso personale ([art. 9, comma 2bis, del D.Lgs n. 25 del 2008](#)). Anche la fase giudiziale viene fortemente condizionata: i termini del ricorso sono dimezzati da 30 a 15 giorni e la sua proposizione non ha efficacia sospensiva automatica ([art. 35bis del D.Lgs n. 25 del 2008](#)), esponendo così il richiedente asilo a un rischio maggiore di essere rimpatriato prima della revisione del suo caso di fronte al giudice.

Partendo dall'inserimento nell'elenco italiano di Nigeria e Tunisia, nonostante i ragionevoli dubbi sulla loro sicurezza, nel presente contributo analizzo due profili critici della più recente prassi applicativa. Da un lato, il caso della Nigeria evidenzia alcuni problemi di trasparenza e coerenza del processo decisionale che ha condotto alla redazione del decreto Paesi sicuri. Dall'altro, i recenti orientamenti giurisprudenziali sul caso della Tunisia consentono di riflettere sull'estensione e sulle tecniche del sindacato giurisdizionale in materia.

## ***2. Designare un Paese come sicuro: il caso della Nigeria***

Ai sensi dell'articolo 37(1) della Direttiva Procedure si può considerare sicuro un Paese

---

<sup>1</sup> ASGI nota che il Governo italiano ha classificato come "sicuri" i Paesi da cui provengono più richiedenti asilo «basandosi principalmente, se non esclusivamente, sull'incremento delle domande di asilo nell'ultimo anno»: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri-2/>

terzo 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 quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95/UE, 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».

Al fine di dimostrare che in un Paese non vi sono situazioni riconducibili al concetto di persecuzione oppure ai tre casi di protezione sussidiaria, l'articolo 37(3) della Direttiva stabilisce che gli Stati membri devono consultare una serie di fonti autorevoli, tra cui vengono specificamente menzionate le Country of Origin Information (COI) fornite dall'Agenzia Europea per l'Asilo (EUAA), dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali. Il considerando 46 raccomanda inoltre l'uso della metodologia EUAA per la raccolta di informazioni sui Paesi terzi da designare come sicuri. Tuttavia, non è prevista nessuna supervisione esterna sulla composizione delle liste nazionali o sull'attendibilità delle fonti consultate, né i singoli Stati sono vincolati da alcun organismo capace di garantire coerenza tra le diverse liste nazionali che, infatti, [differiscono notevolmente](#) (per una critica del ruolo di EUAA nell'applicazione della nozione di Paese sicuro si veda il [mio contributo su Verfassungsblog](#)).

Emblematico, in tal senso, è il caso della Nigeria, reputata Paese sicuro dall'Italia a partire da marzo 2023. La designazione dello Stato africano come sicuro rappresenta quasi un *unicum* nel panorama europeo, dato che prima dell'Italia solo [Cipro](#) lo aveva inserito nel proprio elenco. Uno sguardo anche solo fugace ai [reports EUAA](#) sulla Nigeria restituisce un'immagine del Paese tutt'altro che rassicurante, risultando chiaro dalle COI che vaste regioni sono interessate da attacchi terroristici, da violenza diffusa e dall'inadeguatezza delle forze di sicurezza nazionali nel far fronte a questi fenomeni. La decisione da parte del legislatore italiano di inserire comunque il Paese nell'elenco può guardarsi con fondato sospetto, se si considera che la [comunità nigeriana d'Italia](#) è la più grande dell'Unione europea e che, perciò, gli arrivi in Italia di richiedenti asilo di nazionalità nigeriana non tenderanno a diminuire nel breve periodo.

Le valutazioni che hanno condotto il legislatore all'inclusione della Nigeria nell'elenco non sono state rese pubbliche. In risposta a una istanza di accesso civico generalizzato dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), il MAECI ha trasmesso l'appunto operativo n. 181962 e le [schede redatte dagli uffici territoriali del](#)

[Ministero riguardo a ciascuno dei Paesi menzionati dal decreto.](#) La scheda sulla Nigeria è stata però oscurata in alcune parti, in base all'asserito rischio di «pregiudizio concreto alla tutela delle relazioni internazionali» derivante dall'ostensione delle «valutazioni di carattere politico» ivi contenute<sup>2</sup>.

ASGI ha comunque [reperito tramite propri canali la versione integrale della scheda informativa](#), la quale ha rivelato informazioni cruciali ai fini della valutazione della sicurezza generale in Nigeria. Si nota, in particolare, la seguente parte oscurata nella trasmissione del MAECI: «sebbene esistano delle norme punitive nei confronti dei pubblici ufficiali corrotti vi è un'ampia impunità e i meccanismi di tutela previsti non sono efficaci; inoltre coloro che si rifiutano di pagare subiscono rappresaglie. Per tali ragioni, le denunce sono scoraggiate aggirandosi solo sul 3,6%». Si evince dunque la mancanza di un efficace sistema di protezione dei cittadini contro gli abusi dei pubblici ufficiali, circostanza che fa sorgere dubbi in merito alla razionalità e legittimità del percorso logico e argomentativo che ha portato all'inclusione della Nigeria nell'elenco. Si configura infatti una difformità rispetto alle previsioni legislative, dato che l'Allegato I della Direttiva Procedure stabilisce espressamente che l'idoneità di un Paese a essere considerato sicuro richiede la presenza di un efficace sistema di rimedi contro le violazioni dei diritti e delle libertà sanciti dalla CEDU. Inoltre, sebbene [dalle COI citate](#) nella scheda informativa risultasse evidente che molte categorie di persone (donne, persone LGBTQ) in Nigeria non dispongono di una protezione adeguata, il decreto non ha previsto alcuna eccezione alla presunzione di sicurezza per alcune parti del territorio della Nigeria o per alcune categorie di persone, possibilità consentita dall'art. 2-bis d.lgs. 25/2008.

### **3. Sindacabilità del decreto paesi sicuri: il caso della Tunisia**

Il caso nigeriano mostra come le valutazioni riguardo alla sicurezza generale di un Paese possano rivelarsi fondate su basi malferme. Data la possibile difformità del decreto ministeriale rispetto alle indicazioni legislative su come comporre l'elenco di Paesi sicuri, si pone la questione delle vie giudiziali percorribili per sindacarne la legittimità davanti a un giudice.

---

<sup>2</sup> Risposta del Direttore Generale per gli italiani all'estero e le Politiche Migratorie del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale all'accesso civico di ASGI, disponibile in [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/05/Accesso-agli-atti\\_Risposta-1.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/05/Accesso-agli-atti_Risposta-1.pdf).

La questione è recentemente emersa con riguardo alla Tunisia, qualificata come Paese sicuro in tutte le versioni del decreto. Con ricorso dello scorso anno, la sicurezza generale del Paese è stata contestata da un richiedente asilo la cui domanda era stata rigettata dalla commissione territoriale. Nell'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del diniego, il ricorrente ha addotto una serie di elementi non riferibili al suo caso individuale, bensì riguardanti il contesto sociale e politico della Tunisia e, in particolare, la "involuzione autoritaria" del Paese. Il [Tribunale di Firenze](#), dopo aver condotto un'analisi delle più aggiornate COI sulla Tunisia, ha rilevato come significativi mutamenti della situazione socio-politica non fossero stati presi in considerazione dall'amministrazione e ha disapplicato il decreto ministeriale sui Paesi sicuri nella parte in cui include la Tunisia ([decisione del 20 settembre 2023, r.g.9787/2023](#)). La decisione ha così aperto una strada innovativa: il giudice ordinario aveva, in precedenza, disposto la sospensione del provvedimento di rigetto sulla base delle gravi e circostanziate ragioni personali del richiedente asilo, senza però mettere in discussione direttamente la legittimità dell'elenco ministeriale (per es. Trib. Firenze, sentenza del 9 marzo 2022n, n.. 1823 e Trib. Perugia, sentenza del 25 febbraio 2022, n. 667).

Sebbene la decisione assunta possa essere accolta con favore in quanto amplia la tutela offerta al richiedente asilo, è opportuno rendere conto di alcune obiezioni che sono state mosse con riguardo all'utilizzo dello strumento della disapplicazione da parte del giudice ordinario (si veda il decreto del Tribunale di Firenze dell'11 gennaio 2024). Innanzitutto, l'art. 5 della legge di abolizione del contenzioso amministrativo (l.a.c.) consente al giudice ordinario di valutare la legittimità di un atto amministrativo e, eventualmente, di disapplicarlo, solo qualora tale atto si ponga come "pregiudiziale", cioè come «antecedente logico insuperabile alla riconoscibilità del pieno diritto azionato». Non sembra che questo sia il caso del giudizio sulla protezione internazionale: come recentemente confermato dalla [CGUE nel caso Torubarov](#), il sindacato del giudice avverso il diniego della protezione internazionale non è un sindacato sulla legittimità del provvedimento amministrativo di diniego della protezione, ma sul diritto assoluto dello straniero ad ottenere la forma di protezione che l'ordinamento gli riconosce in base alla sua condizione individuale, nonché alla situazione del suo Paese di provenienza (sul punto, [I. PAGNI](#)). Aderendo a questa impostazione, ne è stato dedotto (con il richiamato decreto dell'11 gennaio 2024 del Tribunale di Firenze) che il giudice ordinario potrebbe comunque tutelare il diritto del richiedente senza dover disapplicare il decreto ministeriale che qualifica il suo paese di provenienza come sicuro.

Pare tuttavia condivisibile l'opinione di chi sostiene che questa impostazione sia «un artificio interpretativo utilizzato al solo fine di evitare il rischio di addentrarsi nel vaglio di legittimità dell'atto amministrativo», vaglio che invece la legge (in particolare, il combinato disposto degli art. 2, 4, e 5 l.a.c.) prescrive «ogni qual volta l'esistenza o il modo in cui esiste il diritto soggettivo posto a fondamento della domanda 'dipenda' da un atto amministrativo» ([A. D. DE SANTIS](#)). Del resto, sebbene il decreto ministeriale non incida in modo definitivo e automatico sull'esito della richiesta di protezione internazionale e sul diritto d'asilo, ne condiziona indubbiamente l'iter che conduce all'accertamento del diritto (sul punto [C. FAVILLI](#)).

Il nodo principale della questione riguarda evidentemente i limiti del sindacato del giudice ordinario sull'elenco contenuto nel decreto ministeriale. Tali limiti sono volti a impedire che il giudice invada lo spazio di decisione (si potrebbe anche dire di discrezionalità, ma si vedano i dubbi condivisibili avanzati sul punto da [C. CUDIA](#)) riservato all'amministrazione. È indiscusso che il giudice debba esercitare un controllo sulle condizioni applicative delle procedure accelerate: la Corte di Cassazione ha in tal senso riconosciuto al giudice un potere/dovere di verifica d'ufficio (Cass., sentenza del 10 marzo 2021, n. 6745; conforme anche Cass., sentenza del 30 giugno 2021, n. 18518). L'estensione e le modalità di tale controllo sono però cruciali per comprendere la giustiziabilità del decreto. Il Tribunale di Firenze, infatti, nel disapplicare il decreto Paesi sicuri, ne ha riconosciuto l'insindacabilità nel merito in ragione della «natura particolarmente complessa della valutazione tecnica del MAECI» e ha precisato di non voler «ingerirsi nelle scelte discrezionali della Pubblica autorità». Il Tribunale ha quindi fatto discendere il proprio sindacato dal «mutamento delle circostanze intervenute prima dell'atto applicativo incidente sul diritto soggettivo del richiedente asilo», derivando l'obbligo di revisione del decreto dall'art. 37 e dal considerando 48 della Direttiva Procedure, che impongono l'aggiornamento periodico dell'elenco.

Quale è, però, la tenuta di tale argomentazione nel caso in cui la mancanza di sicurezza in un Paese non derivi da un sopravvenuto mutamento delle circostanze, ma è stata piuttosto ignorata nel corso di un'istruttoria che ha preso in considerazione le fonti in maniera selettiva (come nel caso analizzato della Nigeria)? Al fine di garantire la piena tutela dei diritti, si deve ritenere possibile un sindacato che consenta al giudice ordinario di censurare almeno i casi più evidenti di cattivo uso del potere discrezionale che la legge conferisce all'amministrazione. Per esempio, nel caso in cui il decreto presenti conclusioni palesemente incoerenti rispetto alle fonti consultate (come nel caso illustrato della Nigeria), si configurerebbe un'ipotesi di contraddittorietà

manifesta. E' stato sostenuto ([C. CUDIA](#) cit., pp. 18-19) che in casi simili si possono ritenere integrate anche le figure del travisamento dei fatti (per l'erronea considerazione della situazione politica e sociale dei paesi di origine) e del difetto di istruttoria (per via di un'analisi fallace delle condizioni di sicurezza dei paesi di origine). Tale visione, però, presuppone che il giudice non solo possa sostituirsi all'amministrazione nell'effettuare le complesse valutazioni sulla situazione politica e sociale dei paesi di origine, ma anche che ne sia in grado. Circostanza, quest'ultima, che non può darsi per scontata, considerando anche che i giudici sono spesso assistiti dall'EUAA nelle ricerche sulle COI appunto perché non necessariamente muniti delle competenze necessarie per valutare la situazione socio-politica nei Paesi dei richiedenti asilo (per un'analisi critica del ruolo EUAA rispetto alle decisioni dei giudici nazionali, si veda [il mio contributo](#)).

#### **4. I più recenti sviluppi**

Il problema dei limiti del sindacato autonomo del giudice civile sulla sicurezza generale di un Paese è stato recentemente oggetto di [rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c.](#) da parte del Tribunale di Roma. Alla Suprema Corte viene chiesto di chiarire se tale giudizio debba ritenersi vincolato all'inclusione del Paese nell'elenco di quelli definiti sicuri dal decreto ministeriale o se, invece, possa e debba svolgersi anche sulla base di altre informazioni derivanti da COI più aggiornate, che l'autorità giudiziaria sia chiamata a raccogliere e valutare. Conseguenza di questo potere/dovere del giudice sarebbe la seguente: in caso di Paese reputato non sicuro, la sospensiva cautelare richiesta dovrebbe ritenersi automaticamente concessa per la sola proposizione del ricorso di protezione internazionale ai sensi dell'art. 35-bis, comma 3, prima parte, d.lgs. n. 25/2008 e in assenza dei gravi motivi di cui al successivo comma 4.

La questione del vaglio del giudice sulle liste nazionali di Paesi sicuri è stata poi recentemente discussa davanti alla CGUE. Nel caso C-406-22, attualmente pendente, [l'Avvocato Generale](#) Emiliou ha ritenuto che il diritto a un ricorso effettivo e il dovere di esame completo della richiesta di protezione internazionale impongono al giudice di non applicare la presunzione di sicurezza del Paese di origine qualora l'autorità accertante abbia applicato la "procedura paesi sicuri" in assenza delle condizioni per il suo utilizzo. L'AG ha sostenuto, inoltre, che la questione debba essere esaminata d'ufficio dal giudice, in quanto il diritto a un ricorso effettivo, previsto dall'art. 46(3)

della Direttiva Procedure per la domanda di protezione internazionale, deve necessariamente includere la legittimità della designazione di un determinato Paese terzo come sicuro (paragrafo 168 e seguenti).

Le questioni qui brevemente esposte assumeranno una rilevanza crescente alla luce del sempre più frequente ricorso alla nozione di Paese sicuro. Per esempio, comprendere i limiti del sindacato del giudice sarà cruciale per l'applicazione del protocollo tra l'Italia e l'Albania (su cui, tra gli altri, [M. SAVINO](#) in questo blog), ratificato e reso esecutivo con legge n. 14.2024. Poiché soltanto i richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine considerati "sicuri" potranno essere sbarcati e trattenuti in Albania, la questione della giustiziabilità della nozione di Paese sicuro sarà dirimente per valutare la legittimità del trattenimento di una persona in Albania e per garantire, più in generale, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

**Per citare questo contributo:** A. PIRRELLO, Paesi di origine: sicuri che siano sicuri?, ADiM Blog, Editoriale, Luglio 2024.