

---

**ADiM BLOG**  
**Novembre 2024**  
**ANALISI & OPINIONI**

---

*Il controllo giurisdizionale sulla designazione dei paesi di origine  
sicuri:  
l'istruttiva esperienza della Francia*

*Giampiero Cassola*

Dottorando di ricerca in diritto amministrativo  
Università della Tuscia

*Parole Chiave*

*Procedura accelerata di frontiera – Paesi di origine sicuri – Designazione –  
Controllo giurisdizionale – Ordinamento francese*

*Abstract*

*Nell'ambito della procedura accelerata di frontiera cui sono sottoposti i richiedenti asilo provenienti da paesi di origine sicuri, la sentenza della CGUE del 4 ottobre 2024 ha stabilito che il giudice chiamato a decidere sul diniego di protezione internazionale deve verificare la legittimità della designazione di un paese come sicuro. Le criticità emerse nel sistema italiano inducono ad esaminare l'istruttiva esperienza francese, ove, al controllo della Cour nationale du droit d'asile sulla applicazione nel caso di specie della presunzione di sicurezza di un paese, si aggiunge il sindacato del Conseil d'État sulla legittimità della designazione di un paese come sicuro. Il presente contributo intende individuare i punti di forza del modello francese, nella convinzione che possano contribuire al dibattito su quello italiano.*

*In the context of the accelerated border procedure applied to asylum seekers from safe countries of origin, the CJEU judgment of 4 October 2024 established that the judge deciding on the rejection of an application for international protection must verify the lawfulness of the designation of a country as safe. The issues emerged in the Italian system prompt an examination of the instructive French experience, where the review conducted by the Cour nationale du droit d'asile on the application of the presumption of safety in individual cases is complemented by the Conseil d'État's oversight of the lawfulness of the designation of a country as safe. This contribution aims to identify the strengths of the French model, as they might contribute to the debate on the Italian system.*

## **1. Premessa**

Nell'ambito della procedura accelerata di frontiera cui sono sottoposti i richiedenti asilo provenienti da paesi d'origine sicuri, la nota sentenza della [Corte di Giustizia UE \(CGUE\) del 4 ottobre 2024](#) ha affermato che il giudice investito del contenzioso avverso il diniego di riconoscimento della protezione internazionale deve valutare, anche d'ufficio, la legittimità della designazione di un paese d'origine sicuro.

In Italia, gli effetti apparentemente dirompenti di questo principio si sono immediatamente manifestati: alcuni tribunali di merito hanno direttamente disapplicato l'elenco dei paesi d'origine sicuri, perché hanno autonomamente valutato che il paese oggetto del ricorso non potesse definirsi sicuro<sup>1</sup> e altri hanno proposto rinvio pregiudiziale alla CGUE<sup>2</sup>. Di conseguenza, è in atto una applicazione difforme del diritto UE su tutto il territorio nazionale, che rende difficilmente praticabile la procedura di frontiera: da una parte, infatti, gli effetti della disapplicazione sono limitati alla singola decisione e, dall'altra, il singolo giudice può valutare come sicuro un paese ritenuto non sicuro da un altro giudice.

La rilevanza della questione sembra andare oltre l'imminente pronuncia della CGUE, chiamata a decidere sulla possibilità che la designazione di un paese come sicuro avvenga con l'eccezione di determinate categorie di persone (art. 2-bis, d.lgs. n. 25/2008); anche perché tale eccezione (insieme a quella territoriale) è già prevista dall'art. 59, par. 2, del prossimo Regolamento 2024/1348/UE che entrerà in vigore a partire da giugno 2026. Peraltro, il nuovo Regolamento prevede la possibilità per gli Stati membri di adottare una lista nazionale di paesi di origine sicuri che sia diversa da quella designata dall'UE (art. 64, par. 1); previsione che conferma l'importanza di un controllo giurisdizionale interno sulla designazione dei paesi d'origine sicuri e sulla sua applicazione in concreto, che sappia adeguatamente bilanciare il diritto ad un ricorso effettivo del richiedente protezione internazionale, l'uniforme applicazione del diritto UE sul territorio nazionale e l'interesse pubblico allo svolgimento della procedura accelerata di frontiera, nel rispetto, ovviamente, del principio di separazione dei

---

<sup>1</sup> Si veda, Trib. Roma, (decreto), 18/10/2024, n. 42260.

<sup>2</sup> Si veda, Trib. Bologna (ordinanza), 25/10/2024, n. 14572/2024; Trib. Palermo (decreto), RG 13380 5/10/2024 e RG 13382 5/10/2024; Trib. Roma (ordinanza), XVIII Sezione Civile, 11.11.2024.

poteri.

Vista l'insostenibilità della situazione dal punto di vista giuridico e istituzionale, dopo aver ricostruito il quadro normativo UE, si intende esaminare il controllo giurisdizionale nell'ordinamento francese, nella convinzione che possa offrire elementi utili per meglio individuare le criticità del sistema italiano.

## ***2. Il controllo giurisdizionale sulla designazione dei paesi di origine sicuri: il quadro normativo UE***

L'art. 31, par. 8, lett. b), della direttiva 2013/32/UE, prevede la possibilità per gli Stati membri di esaminare la domanda di asilo in via accelerata se il richiedente proviene da un paese di origine sicuro. Il successivo art. 36 dispone che «un paese terzo designato paese di origine sicuro a norma della presente direttiva può essere considerato paese di origine sicuro per un determinato richiedente, previo esame individuale della domanda, solo se [...] non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel paese non sia un paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso e per quanto riguarda la sua qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE»<sup>3</sup>. Quest'ultima disposizione – confermata dall'art. 61, par. 5, del prossimo Regolamento 2024/1348/UE – bene distingue i due piani nei quali emerge il concetto di paese di origine sicuro: quello della (generale e astratta) designazione e quello della (specifica e concreta) applicazione. Le conseguenze sono rilevanti nella distribuzione delle competenze: spetta al potere politico la designazione dei paesi di origine sicuri e alla amministrazione di valutarne la concreta applicazione (solo e soltanto) nel caso di specie alla luce di eventuali gravi motivi correlati alla situazione individuale del richiedente. E quanto al potere giurisdizionale? Che tipo di controllo esercita sulla designazione dei paesi di origine sicuri e quale sulla sua concreta applicazione?

A tal proposito, l'art. 46 della direttiva 2013/32/UE (confermato nel nuovo art. 67, Regolamento 2024/1348/UE) prevede che gli Stati membri assicurano che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo avverso la decisione di rigetto della «domanda di protezione internazionale» (par. 1, lett. a)), capace di garantire, entro «termini ragionevoli» (par. 4), «l'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 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado» (par. 3).

Sulla questione è intervenuta la CGUE (Grande sezione) con la richiamata sentenza del 4 ottobre 2024, nella causa C-406/2022, CV contro Repubblica Ceca, in cui ha affermato che nelle ipotesi di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale esaminata nelle forme del regime accelerato applicabile ai richiedenti provenienti da paesi designati di origine sicuri, il giudice «deve rilevare, sulla base degli

---

<sup>3</sup> Si veda anche il considerando 43 della stessa direttiva 2013/32/UE.

elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso, una violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I di detta direttiva, anche se tale violazione non è espressamente fatta valere a sostegno di tale ricorso».

### ***3. La designazione della lista dei paesi di origine sicuri nell'ordinamento francese***

Nell'ordinamento francese, la competenza a decidere sulle domande d'asilo è attribuita all'*Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides* (OFPRA)<sup>4</sup>, definito come ente pubblico dotato di personalità giuridica e autonomia finanziaria e amministrativa<sup>5</sup>.

In origine<sup>6</sup>, l'OFPRA faceva parte dell'apparato amministrativo del *Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères* e si articolava in un organo amministrativo (OFPRA) e in uno giurisdizionale (*Commission de recours des réfugiés*, CRR). A partire dal 2007, l'OFPRA è stato ricondotto nell'ambito dell'organizzazione del ministero competente in materia di asilo, oggi *Ministère de l'Intérieur*, ed è stata abrogata la CRR, sostituita dalla *Cour nationale du droit d'asile* (CNDA), con sede unica a Montreuil e inserita nell'ambito della giurisdizione amministrativa del *Conseil d'État*<sup>7</sup>.

L'art. L. 531-25 del *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (CESEDA) prevede i casi in cui l'OFPRA esamini le domande di asilo in procedura accelerata, quando il richiedente: i) proviene da un paese d'origine sicuro; ii) ha presentato una domanda di riesame che non risulta inammissibile; iii) è sottoposto a misure restrittive della libertà, come l'assegnazione a residenza o la detenzione, in applicazione dell'articolo L. 523-1, oppure è trattenuto in base all'articolo L. 754-3.

Con riferimento al primo caso, spetta al Consiglio di amministrazione dell'OFPRA adottare la lista dei paesi d'origine sicuri<sup>8</sup>, la cui situazione deve essere esaminata regolarmente, assicurando che l'elenco sia aggiornato e rilevante<sup>9</sup>. A tal proposito, l'art. L. 531-25, c. 1, CESEDA, definisce sicuro un paese d'origine quando, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione del diritto nell'ambito di un regime democratico e delle circostanze politiche generali, è possibile dimostrare che, complessivamente e uniformemente sia per gli uomini che per le donne, indipendentemente dal loro orientamento sessuale<sup>10</sup>, non si ricorre mai alla persecuzione, alla tortura, a pene o trattamenti inumani o degradanti, e non vi è alcuna minaccia dovuta a una violenza che potrebbe colpire persone senza considerazione della loro situazione personale in contesti di conflitto armato internazionale o interno<sup>11</sup>. La norma non

---

<sup>4</sup> Si veda, l'art. L. 531-1, *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (CESEDA).

<sup>5</sup> Si veda, l'art. L. 121-7, CESEDA.

<sup>6</sup> L'OFPRA è stato istituito con la legge n. 52-893 del 25 luglio 1952.

<sup>7</sup> Legge n. 2007-1631 del 20 novembre 2007 e decreto n. 2007-999 del 31 maggio 2007.

<sup>8</sup> Si vedano, artt. L. 121-13, c. 1, e L. 531-25, c. 2, CESEDA.

<sup>9</sup> Si veda, art. L. 531-25, c. 3.

<sup>10</sup> Il riferimento all'orientamento sessuale è stato aggiunto dalla legge n. 2018-778 del 10 settembre 2018.

<sup>11</sup> Si veda, art. L. 531-25, c. 1.

fornisce altri dettagli sulla modalità di definizione della lista e si limita a fare rinvio all'art. 37 e all'allegato I della direttiva 2013/32/UE, che impongono di riesaminare periodicamente la situazione nei paesi terzi designati come paesi di origine sicuri e di effettuare la valutazione sulla base delle informazioni fornite da altri Stati membri, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti.

Quanto all'aggiornamento della lista, il comma 5 dell'art. L. 531-25 attribuisce ai presidenti delle commissioni permanenti incaricate degli affari esteri e delle leggi costituzionali dell'Assemblea nazionale e del Senato, alle associazioni per la difesa dei diritti umani, per la difesa dei diritti degli stranieri o dei richiedenti asilo o per la difesa dei diritti delle donne o dei bambini la possibilità di sottoporre al Consiglio di amministrazione dell'OFPPRA una richiesta volta all'iscrizione o alla cancellazione di uno Stato dalla lista dei paesi di origine sicuri<sup>12</sup>.

Ad oggi, come si vedrà, dopo alcune significative decisioni del *Conseil d'État*, l'OFPPRA ha modificato la [lista dei paesi di origine sicuri](#), ricomprendendovi: Albania, Armenia, Bosnia ed Erzegovina, Capo Verde, Georgia, India, Macedonia del Nord, Mauritius, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Serbia e Kosovo.

#### ***4. L'esame individuale dell'OFPPRA e il controllo giurisdizionale della CNDA***

Nel corso dell'istruttoria, a meno che la presenza del richiedente asilo in Francia non rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sicurezza dello Stato, l'OFPPRA può decidere di non procedere in via accelerata se il richiedente, proveniente da un paese d'origine sicuro, solleva motivi seri per ritenere che il proprio paese d'origine non possa essere considerato sicuro a causa della sua situazione personale e dei motivi della sua richiesta<sup>13</sup>.

L'esame individuale condotto dall'OFPPRA si riflette anche sul tipo di controllo giurisdizionale della *Cour nationale du droit d'asile* (CNDA), quale giudice competente a decidere sui ricorsi in caso di diniego di protezione internazionale; ricorsi che hanno efficacia automaticamente sospensiva della decisione dell'OFPPRA<sup>14</sup>. Si tratta, infatti, di un controllo di *plein contentieux*, ossia, esteso al merito<sup>15</sup>; vale a dire che, il giudice, se accoglie il ricorso, non può limitarsi a sindacare la legittimità della decisione<sup>16</sup> e, nel caso, annullarla, rimettendo la questione all'OFPPRA<sup>17</sup>, bensì è tenuto a decidere sul diritto del ricorrente alla protezione internazionale<sup>18</sup>,

---

<sup>12</sup> L'art. R. 531-24, c. 2, fa salva la facoltà del presidente del Consiglio di amministrazione dell'OFPPRA di non iscrivere all'ordine del giorno le richieste pretestuose, in particolare per il loro numero, aventi carattere ripetitivo o sistematico.

<sup>13</sup> Cfr., art. L. 531-28, CESEDA.

<sup>14</sup> Si vedano, gli artt. da L. 532-1 a L. 532-15, CESEDA. Sull'efficacia sospensiva del ricorso proposto avverso la decisione dell'OFPPRA, si veda l'art. L. 542-1, CESEDA.

<sup>15</sup> Cfr., art. L. 532-2, CESEDA.

<sup>16</sup> Conseil d'Etat, Section, 8/01/1982, n. 24948, in [legifrance.gouv.fr](#).

<sup>17</sup> L'art. L532-3 CESEDA prevede alcune deroghe al meccanismo di *plein contentieux*.

<sup>18</sup> Conseil d'État, 2ème / 7ème chambres réunies, 21/07/2022, n. 452868, in [legifrance.gouv.fr](#).

valutando la realtà dei rischi invocati dal richiedente<sup>19</sup> sulla base delle circostanze di fatto e di diritto esistenti nel momento in cui decide<sup>20</sup>.

La decisione della CNDA è ricorribile entro due mesi al *Conseil d'État* che può cassarla e rinviarla alla CNDA oppure pronunciarsi direttamente sulla questione<sup>21</sup>.

Sembra da escludersi la possibilità che la CNDA possa sindacare la legittimità della designazione di un paese come d'origine sicuro: da una parte, perché tale controllo è riservato, come si vedrà, al *Conseil d'État* e, dall'altra, in quanto, qualora venga sollevata una nuova questione di diritto, che presenta una grave difficoltà e dà luogo a numerose controversie (si pensi ad un improvviso conflitto sorto in corso di causa che coinvolge il paese designato come sicuro), la CNDA può, con decisione inappellabile, trasmettere (con effetto sospensivo sulla decisione di merito) il fascicolo della causa al *Conseil d'État* che esamina la questione entro tre mesi<sup>22</sup>. La CNDA, dunque, syndaca l'applicazione nel caso di specie della presunzione di sicurezza di un paese in ragione della situazione personale del richiedente, ma non la sua generale designazione.

### 5. Il controllo giurisdizionale del *Conseil d'État* sulla designazione dei paesi di origine sicuri

Per giurisprudenza consolidata<sup>23</sup>, la lista dei paesi d'origine sicuri ha natura giuridica di atto amministrativo generale (*actes réglementaires*) e, come tale, può essere impugnata per *excès de pouvoir* in unico grado davanti al *Conseil d'État*<sup>24</sup> dalle associazioni che dimostrano la sussistenza di un interesse a ricorrere sulla base della concordanza tra l'oggetto statutario e l'atto impugnato<sup>25</sup>. Si tratta di un ricorso che non è volto a tutelare il diritto leso dall'atto impugnato, bensì a sindacare la legittimità di quest'ultimo (c.d. «*procès fait à un acte*»<sup>26</sup>)<sup>27</sup>.

Nelle sue decisioni, il *Conseil d'État* esamina la legittimità *externe* ed *interne*<sup>28</sup> della valutazione effettuata dall'OFFPRA: mentre la prima attiene al rispetto delle regole procedurali e formali,

---

<sup>19</sup> Conseil d'État, 10ème / 9ème SSR, 10/04/2015, 372864, in [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr).

<sup>20</sup> Conseil d'État, 10 / 9 SSR, 17/05/2002, n. 231387, in [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr). La CNDA deve valutare anche le circostanze verificatesi dopo la decisione impugnata (cfr., CNDA, 10/02/2009, n. 627204, in [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)). Si veda, R. Rouquette – B. Defoort, *Demande de réexamen*, in *Petit traité du procès administratif*, 10° ed., Dalloz, Paris, 2023, p. 1702.

<sup>21</sup> A differenza di quanto accade per il contenzioso amministrativo "ordinario", ove le decisioni del *tribunal administratif* possono essere impuginate dinanzi alla *cour administrative d'appel*.

<sup>22</sup> Cfr. art. L. 531-5, CESEDA.

<sup>23</sup> Si veda, *ex multis*, Conseil d'État, Section, 19/11/2021, n. 437141, in [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr).

<sup>24</sup> Cfr. art. R311-1, c. 1, p. 2, del *Code de justice administrative*.

<sup>25</sup> Si tratta delle associazioni che hanno come oggetto statutario la tutela dei diritti umani, degli stranieri, dei richiedenti asilo e di altre categorie di persone (es. appartenenti alla comunità LGBTQIA+). Si veda, Conseil d'État, 5ème/4ème SSR, 04/11/2015, 375178, in [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr).

<sup>26</sup> E. LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berge-Levrault, et Cie, 2° ed., 1896, t. 2, p. 561.

<sup>27</sup> C. BROYELLE, *Contentieux administratif*, 12° ed., LGDJ, Paris, 2024, che, a tal proposito, parla di funzione disciplinare del ricorso per *excès de pouvoir*, finalizzato a sottomettere l'amministrazione al rispetto della legalità.

<sup>28</sup> I motivi di legittimità *externe* sono incompetenza, vizi procedurali e formali; quelli di legittimità *interne* sono sviamento di potere e violazione di legge derivante dai contenuti dell'atto e dai suoi motivi. Cfr. J. PETIT – P.-L. FRIER, *Droit administratif*, 17° ed., LGDJ, Paris, 2023, pp. 709 ss.

quali, ad esempio, la tempestiva trasmissione di tutte le informazioni necessarie ai membri del Consiglio di amministrazione (CDA), la regolarità della composizione e della convocazione del CDA; la seconda riguarda, nel quadro della violazione di legge, il contenuto dell'atto e richiede di verificare che gli elementi risultanti dagli atti del fascicolo di ogni singolo paese rispettino o meno i criteri previsti per la designazione dall'art. L. 531-25, CESEDA<sup>29</sup>.

Per meglio comprendere la portata del sindacato del *Conseil d'État*, merita brevemente soffermarsi sulla recente evoluzione della lista dei paesi di origine sicuri<sup>30</sup>.

A partire dal 2015, la [lista dei paesi di origine sicuri](#) comprendeva 16 paesi<sup>31</sup>, la cui designazione è stata integralmente confermata dal *Conseil d'État* a fine 2016<sup>32</sup>.

Con la riforma del 2018, alla definizione di paese di origine sicuro è stata aggiunta la previsione che lo stesso non può essere il luogo di persecuzioni legate all'orientamento sessuale<sup>33</sup>. Conseguentemente, un'associazione per i diritti umani ha formalmente chiesto all'OFPPRA di rimuovere dall'elenco dei paesi di origine sicuri quelli in cui l'omosessualità è penalmente perseguibile, come Senegal e Ghana. L'OFPPRA, dopo aver esaminato anche la situazione del Benin, ha deciso di non modificare la lista e di rinviare la valutazione del Benin entro 6 mesi; decisione quest'ultima che ha portato nel settembre 2020 alla successiva [sospensione della designazione del Benin come paese di origine sicuro](#)<sup>34</sup>.

In seguito ad ulteriori tensioni politiche e crisi di sicurezza interna che hanno coinvolto Georgia e Armenia, alcune associazioni hanno impugnato la suddetta decisione dell'OFPPRA dinanzi al *Conseil d'État*, chiedendone l'annullamento e, in corso di causa, l'*abrogation* dalla lista di Armenia, Georgia e Senegal.

Il *Conseil d'État* si è pronunciato con la [sentenza 2 luglio 2021, n. 437141](#), con la quale ha esaminato la situazione di ciascun paese, confrontando gli atti risultanti dai fascicoli con i criteri normativamente previsti per la designazione, e ha annullato la lista nella parte in cui ricomprendeva Senegal, Ghana e Benin (seppur quest'ultima già eliminata dall'OFPPRA nelle more del ricorso), rimettendo poi alla *section du contentieux* l'esame delle *conclusions subsidiaires à fin d'abrogation*<sup>35</sup>. L'esame di legittimità interne mostra una completa (ri)valutazione della

---

<sup>29</sup> Si vedano *Conseil d'État*, 2ème - 7ème chambres réunies, 30/12/2016, n. 395058; *Conseil d'État*, 2ème - 7ème chambres réunies, 02/07/2021, n. 437141.

<sup>30</sup> La [prima lista dei paesi di origine sicura risale al 30 giugno 2005](#). Il 3 maggio 2006 sono stati aggiunti Albania, Macedonia, Tanzania, Nigeria e Madagascar. A seguito della sentenza del *Conseil d'État* 13 février 2008, n. 295443, sono stati espunti dalla lista Albania e Nigeria. Con decisione del 20 novembre 2009, l'OFPPRA ha espunto dalla lista la Georgia e aggiunto l'Armenia, Serbia e Turchia. Il *Conseil d'État* ha, in seguito, con sentenza del 23 luglio 2010, n. 336034, espunto dalla lista Armenia e Turchia. Con successiva decisione dell'11 marzo 2011, l'OFPPRA ha aggiunto alla lista Albania e Kosovo; decisione poi annullata dal *Conseil d'État*, con sentenza 26 marzo 2012, n. 349174, 349356, 349357, 349653 e 350189.

<sup>31</sup> OFPPRA, Décision du 9 octobre 2015 fixant la liste des pays d'origine sûrs, in [legifrance.gouv.fr](#).

<sup>32</sup> [Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 30/12/2016, n. 395058](#), in [legifrance.gouv.fr](#).

<sup>33</sup> Legge n° 2018-778 del 10 settembre 2018, che ha novellato l'attuale art. L. 531-25, CESEDA.

<sup>34</sup> OFPPRA, Décision du 29 septembre 2020 suspendant la République du Bénin de la liste des pays d'origine sûrs, in [legifrance.gouv.fr](#).

<sup>35</sup> *Conseil d'État*, 2ème - 7ème chambres réunies, 02/07/2021, n. 437141, in [legifrance.gouv.fr](#). Per il rinvio alla *section du contentieux*, si veda l'art. R122-17 del *Code de Justice administrative*.

decisione dell'OFPPRA, comunque circoscritto a verificare che gli elementi contenuti nel fascicolo di ciascun paese rispettino i criteri predeterminati dalla legge, consentendone la designazione. Tale esame incontra un ulteriore limite di carattere temporale: gli elementi successivi alla decisione impugnata non possono essere utilmente valutati ai fini dell'espunzione di un paese dalla lista<sup>36</sup>.

La *section du contentieux* del *Conseil d'État* si è poi pronunciato con la [sentenza 19/11/2021, n. 437141](#), ove ha respinto le conclusioni avanzate dalle associazioni ricorrenti che chiedevano anche l'eliminazione dalla lista di India, Armenia e Georgia<sup>37</sup>. I giudici, tuttavia, si sono spinti oltre la sentenza del 2/07/2021 e hanno affermato che, se in sede di annullamento per *excès de pouvoir* di un atto amministrativo generale viene valutata la legittimità dell'atto alla data della sua adozione (punto 2), in sede di decisione sulle *conclusions subsidiaires à fin d'abrogation*, la legittimità del medesimo atto può essere valutata anche alla luce di mutamenti delle circostanze di fatto o di diritto successive alla sua adozione, così da garantire che l'atto non produca effetti se illegittimo (punti 3, 4, 5), con l'unico limite che dette conclusioni non possano essere presentate dopo la sentenza che decide sul ricorso per *excès de pouvoir* (punto 8)<sup>38</sup>.

Come già accennato, le decisioni esaminate del *Conseil d'État* hanno portato l'OFPPRA ad escludere dalla lista Senegal, Ghana e Benin, riducendo a 13 i paesi d'origine sicuri.

## 6. Considerazioni conclusive

L'esaminato modello di controllo giurisdizionale francese sembra ben garantire il diritto ad un ricorso effettivo del richiedente protezione internazionale, l'uniforme applicazione del diritto UE sul territorio nazionale e l'interesse pubblico allo svolgimento della procedura accelerata di frontiera, preservando altresì il principio di separazione dei poteri. Infatti, ad un controllo di merito sulla applicazione della designazione nel singolo caso concreto ad opera della CNDA, si aggiunge il sindacato di legittimità centralizzato del *Conseil d'État* sulla designazione dei singoli paesi.

Il modello francese sembra presentare alcuni punti di forza rispetto a quello italiano.

Innanzitutto, affidare ad un'unica autorità giudiziaria la verifica della legittimità della lista dei paesi sicuri garantisce che i criteri di valutazione siano applicati in modo uniforme in tutto il territorio nazionale. Questa coerenza è particolarmente rilevante proprio alla luce del diritto UE, che richiede agli Stati membri di rispettare standard comuni nelle materie che coinvolgono i diritti fondamentali. Il modello francese previene, quindi, una frammentazione giurisprudenziale che potrebbe tradursi in una tutela disomogenea.

In secondo luogo, il *Conseil d'État* rappresenta il massimo organo di giustizia amministrativa, con un ruolo consolidato nella verifica della legittimità degli atti amministrativi e le sue

---

<sup>36</sup> Cfr. punto 17 della sentenza 2/07/2021.

<sup>37</sup> Conseil d'État, Section, 19/11/2021, 437141, Publié au recueil Lebon, in [legifrance.gouv.fr](#).

<sup>38</sup> Sulla questione, che richiama il caso oggetto della sentenza esaminata, si veda, C. BROUELLE, *Contentieux administratif*, cit., p. 176.

decisioni godono di una maggiore accettazione tanto nell'opinione pubblica quanto tra le istituzioni. La designazione della lista dei paesi sicuri è intrinsecamente una questione politico-amministrativa, in quanto attiene anche alle relazioni internazionali e ai criteri di sicurezza. Affidare alla più alta corte amministrativa la revisione della lista significa (meglio) mantenere l'equilibrio tra il potere giudiziario e il potere politico: si evita che singoli giudici possano potenzialmente interferire con scelte di politica estera, il cui controllo potrebbe invece essere più efficacemente garantito da un'autorità con un maggiore peso istituzionale.

Infine, il ruolo ricoperto dalle associazioni a tutela dei diritti umani e degli stranieri – sia nella fase procedimentale che consente di domandare all'OFPRO la revisione della lista dei paesi sicuri, sia in quella processuale – contribuisce a garantire il necessario aggiornamento della lista, rafforzandone la democraticità e la percezione che la stessa sia conforme alla realtà internazionale e ai principi umanitari.

## APPROFONDIMENTI

### Dottrina:

J. BELHADJ, *Un juge administratif aux frontières de l'asile*, in N. CLINCHAMPS – J.-J. MENEURET (sous la direction de), *Asile et migrations. Quelles solidarités ? Quelles responsabilités ?*, Éditions mare & martin, Paris, 2022, pp. 239-249.

C. BILLET – E. D'HALLUIN – B. TAXIL (sous la direction de), *L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés aux portes de l'Europe*, Éditions mare & martin, Paris, 2022.

J.-M. BELORGEY, *Le droit d'asile*, II ed., LGDJ, Paris, 2016.

C. BROUELLE, *Contentieux administratif*, 12° ed., LGDJ, Paris, 2024.

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*, n. 27/2024, pp. 48-71.

A.D. DE SANTIS, *Sulla disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile. Il "caso" del c.d. Decreto Paesi sicuri*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2024, pp. 2-11.

C. FAVILLI, *Gli ostacoli all'accesso al diritto d'asilo e la nozione di Paese sicuro: prime prove di applicazione del Protocollo Italia-Albania*, in *diariodidirittopubblico.it*, novembre 2024.

E. LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berge-Levrault, et

Cie, 2° ed., 1896.

F. MALVASIO, *La procédure accélérée devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)*, in C.-A. CHASSIN, *La réforme de l'asile mise en oeuvre*, Éditions A. Pedone, Paris, 2017, pp. 97-104.

P. MULLIER, *Le juge administratif e les spécificités du contentieux de l'immigration*, in M.C. DE VITO, L. MVE ELLA, S. PIERRE-CAPS (sous la direction de), *Immigration e droit public*, PUN – Edulor, Nancy Cedex, 2017, pp. 143-168.

J. PETIT – P.-L. FRIER, *Droit administratif*, 17° ed., LGDJ, Paris, 2023.

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

M. SAVINO, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma*, ADiM Blog, Editoriale, Ottobre 2024.

M. THEY, *Les particularités du contentieux devant la Cour nationale du droit d'asile : regard d'un juge-asseur*, in N. CLINCHAMPS – J.-J. MENEURET (sous la direction de), *Asile et migrations. Quelles solidarités ? Quelles responsabilités ?*, Éditions mare & martin, Paris, 2022, pp. 223-238.

**Per citare questo contributo:** G. CASSOLA, *Il controllo giurisdizionale sulla designazione dei paesi di origine sicuri: l'istruttiva esperienza della Francia*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, novembre 2024.