

LA NOZIONE DI PAESE TERZO SICURO NEI RECENTI SVILUPPI NORMATIVI NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA: VERSO IL MODELLO DI ACCORDO REGNO UNITO-RUANDA*

di Anna Liguori**

168

Sommario. 1. Introduzione. – 2. Le modifiche introdotte dal regolamento (UE) 2024/1348 (cd. regolamento procedure). – 3. Le modifiche introdotte dal regolamento (UE) 2026/463. – 4. Il caso Regno Unito-Ruanda. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione. La centralità della cooperazione con i Paesi terzi, presente sin dal Vertice di Tampere¹, si è notevolmente accentuata nel Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo. Le criticità dell'approccio fin qui seguito (e cioè un eccessivo ricorso a strumenti informali, a scapito di un efficace controllo politico da parte del Parlamento europeo e giuridico da parte della Corte di giustizia; una perdurante destinazione di fondi per lo sviluppo per finalità migratorie, a svantaggio di Paesi non strategici sotto tale profilo e in palese contrasto con il fine proprio della politica di cooperazione allo sviluppo; una non sufficiente attenzione ai diritti fondamentali dei migranti e delle persone bisognose di protezione internazionale)², già ampiamente confermate dalle misure concretamente adottate nel 2024³, hanno negli ultimi tempi subito un'ulteriore accelerazione. Il 15 maggio 2024 i Ministri degli interni di 15 Stati membri hanno in effetti scritto una lettera chiedendo «soluzioni originali ed innovative» per affrontare l'immigrazione irregolare verso l'Europa, richiamando espressamente la

* Sottoposto a referaggio.

** Professoressa associata di Diritto internazionale – Università degli Studi di Napoli L'Orientale.

¹ Per una ricostruzione dell'azione esterna dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione cfr. *ex multis* D. Vitiello, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2016.

² Cfr. A. Liguori, *Il nuovo Patto su immigrazione e asilo e la cooperazione dell'Unione europea con i Paesi terzi: niente di nuovo sotto il sole*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, 2021 e bibliografia ivi indicata.

³ Cfr. P.G. Andreade, *Cooperation with third countries within the EU legislative reform on migration and asylum*, in *Eu Migration Law Blog*, 9 settembre 2024; A. Di Pascale, *L'esternalizzazione dei controlli alle frontiere esterne: alla ricerca di "soluzioni originali e innovative"*, in S. Poli, S. Marinai (a cura di), *L'Unione europea sulla scena internazionale: sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno*, Napoli, 2025, 164.

dichiarazione UE-Turchia⁴ e il modello Italia-Albania⁵. Tale posizione è stata fatta propria anche dal Consiglio europeo del 17 ottobre 2024, e successivamente, in tempi sorprendentemente rapidi, si è arrivati a introdurre modifiche - in senso ulteriormente restrittivo e molto problematico sotto il profilo dei diritti umani - sia per quanto riguarda i concetti di paese terzo sicuro (con il reg. UE 2026/463) e paese di origine sicuro (con il reg. UE 2026/463)⁶, sia per quanto concerne la riforma della direttiva rimpatri⁷.

Il presente scritto intende analizzare in particolare le modifiche riguardanti il concetto di «Paese terzo sicuro», in virtù del quale gli Stati membri possono respingere domande di asilo in quanto inammissibili senza esaminare se le persone soddisfano le condizioni per ottenere protezione nell'UE. Tale concetto costituisce una tema ricorrente e controverso nel dibattito europeo sin dalla Risoluzione di Londra del 1992⁸; introdotto nella dir. procedure CE 2005/85, e parzialmente modificato nella dir. UE 2013/32, sino ad oggi non aveva conosciuto un'applicazione su larga scala, fatta eccezione per la Dichiarazione UE-Turchia, che si basava proprio sul presupposto che la Turchia potesse essere qualificata come «paese terzo sicuro» verso cui rinviare tutte le persone irregolarmente approdate in Grecia. Nell'ambito della più ampia riforma introdotta dal Nuovo Patto su migrazione e asilo, l'istituto del «paese terzo sicuro», analogamente a quella di «paese di origine sicuro», è stata oggetto di modifica nell'ambito del reg. UE 2024/1348 (cd. regolamento procedure); ciononostante, nel giro di pochi mesi la Commissione ha ritenuto necessario intervenire per introdurre ulteriori variazioni.

Nel presente contributo, dopo un'introduzione sulle modifiche relative alla nozione di paese terzo sicuro previste dai regolamenti del 2024 e del 2026, ci si soffermerà in particolare sulla possibilità di considerare «paese terzo sicuro» anche un paese che non presenti nessun legame con il ricorrente, e che tale paese possa essere non solo quello di transito bensì un qualsiasi paese in virtù unicamente di un accordo o un'intesa - sulla falsariga del Memorandum del 2022 tra Regno Unito e Ruanda⁹, Memorandum che solo un paio di anni fa aveva suscitato

⁴ Sulla quale cfr. *ex multis* C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, 405 ss.; F. De Vittor, *Responsabilità degli Stati e dell'Unione europea nella conclusione e nell'esecuzione di 'accordi' per il controllo extraterritoriale della migrazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, 5 ss.; F. Casolari, *La crisi siriana, l'esodo dei rifugiati e la Dichiarazione UE-Turchia*, in N. Ronzitti, E. Sciso (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia: Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018; A. Liguori, *Migration Law and the Externalization of Border Controls. European State Responsibility*, London/New York, 2019.

⁵ Sul quale cfr. *ex multis* A. Del Guercio, *Lasciate ogni speranza, o voi che... sperate di entrare. Osservazioni a margine dell'intesa Italia-Albania*, in *Diritti umani e diritto internazionale* 2024, 548 ss.; A. Saccucci, *Il protocollo Italia-Albania sulla «dislocazione» extraterritoriale dei migranti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, 635 ss.; G. Cataldi, *Montesquieu o Elon Musk? La gestione dei migranti tra diritto sovranazionale e separazione dei poteri dello Stato*, in *Gazzetta Forense*, 2024, 593 ss.; A. Fazzini, *The Italy-Albania Protocol on the Extraterritorial Detention of Migrants: Critical Issues in International Law*, in *Italian Yearbook of International Law*, 34, 2024.

⁶ Cfr. F. Zahra El Harch, *La riforma della riforma. Gli emendamenti del 2026 al Patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in *Sidiblog*, 8 aprile 2026.

⁷ La bozza di regolamento approvato dal Parlamento europeo in data 26 marzo 2026 è particolarmente restrittiva: cfr. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2026-0048_EN.html#_section1.

⁸ Council Resolution of 30 November 1992 on a Harmonized Approach to Questions Concerning Host Third Countries (London Resolution), <https://www.refworld.org/legal/resolution/council/1992/en/14015>.

⁹ Come osserva D. Thym, *Safe Third Countries: the Next 'Battlefield'*, in *Eu Migration Law Blog*, 5 luglio 2024, lo schema di accordo UK-Rwanda si differenzia dallo schema Italia-Albania: mentre nel primo caso era previsto che i richiedenti fossero trasferiti in un paese terzo che non solo ha il compito di esaminare le richieste di asilo, ma è competente anche per la fase successiva riguardante l'effettiva protezione internazionale (riconoscimento di status, accoglienza etc.); nel secondo caso sono previsti due centri nei quali funzionari italiani sono incaricati di esaminare le domande di protezione e i beneficiari di protezione internazionale devono successivamente trasferiti in Italia, così come coloro che risultano destinatari di provvedimenti di

l'indignazione da parte della Commissaria europea Ylva Johansson¹⁰, oltre che stringenti critiche da parte della dottrina, della società civile, dell'UNHCR, della Corte europea dei diritti umani (che aveva tempestivamente adottato misure provvisorie al fine di bloccare i primi rinvii verso il Ruanda) e della Corte suprema britannica, che ha adottato sul punto una memorabile sentenza¹¹.

Come osservato da uno dei primi commentatori¹² di tale recentissima riforma verso il modello di accordo Regno Unito-Ruanda, «*[t]he flaws with the UK's Rwanda policy were so huge, they must have been visible from outer space. But were they visible to the European Union?*».

2. Le modifiche introdotte dal regolamento UE 2024/1348 (cd. regolamento procedure).

Il nuovo regolamento prevede alcune precisazioni ed un ampliamento dell'ambito di applicazione della nozione di paese terzo sicuro. All'art. 59 dispone, infatti, che un paese terzo può essere designato paese terzo sicuro soltanto quando in tale paese: 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 quale definito all'art. 15 del reg. UE 2024/1347; 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 quale definita all'art. 57. Nel confronto con la precedente disciplina, il reg. UE 2024/1347 opera anzitutto una razionalizzazione formale: la nuova lettera c) accorpa in un'unica disposizione quanto in passato era ripartito in due distinte previsioni. Più rilevante, tuttavia, è la modifica introdotta dalla lettera d), che non menziona più «la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità alla Convenzione di Ginevra». Tale riferimento è sostituito dalla nozione di protezione effettiva, così come definita dall'art. 57 del regolamento. Tale art. 57 riproduce sostanzialmente quanto già previsto dalla lettera e) della direttiva procedure del 2013, stabilendo che la protezione effettiva sussiste quando un Paese terzo abbia ratificato e rispetti la Convenzione di Ginevra, ma aggiungendo un inciso significativo: la protezione è considerata effettiva «nei limiti delle deroghe o limitazioni previste da tale Paese terzo, autorizzate a norma della Convenzione». Il primo comma dell'art. 57 prosegue infatti precisando che «[i]n caso di limitazioni geografiche previste dal paese terzo¹³, l'esistenza di una protezione per le persone che non rientrano nell'ambito di applicazione della

rimpatrio, qualora il rientro volontario o forzato non si riveli praticabile. Sull'accordo Italia-Albania cfr. *supra* nota n. 5; sui successivi sviluppi cfr. R. Cherchi, *Il decreto-legge 37/2025, che consente il trasferimento di stranieri dai CPR italiani alla struttura per il trattenimento in Albania*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2025.

¹⁰ Online a: <https://twitter.com/YlvaJohansson/status/1514606626258374657>.

¹¹ Cfr. *ultra*.

¹² Cfr. il commento di S. Peers, *Towards a Euro-Rwanda policy? The proposed new EU asylum law rules on «safe third countries»*, in *Eu Migration Law blog*, 21 maggio 2025, pubblicato subito dopo la proposta della Commissione europea del 20 maggio 2025 (sulla quale vedi *infra*, par. 3).

¹³ Questa specificazione, assente nella normativa previgente, sembra introdotta con l'intento di ricomprendere situazioni come quella della Turchia: come anticipato, poter considerare tale Paese un Paese terzo sicuro era stata la premessa alla base dello *Statement Ue-Turchia* summenzionato, premessa da più parti contestata per vari motivi, *in primis* proprio a causa del fatto che tale Paese avesse mantenuto la limitazione geografica e non potesse riconoscere lo status di rifugiato se non a cittadini europei (e mai né ai siriani, ai quali era rivolto in particolare modo lo *Statement Ue-Turchia*, né tantomeno ai cittadini di altri paesi extraeuropei – come ad esempio afgani o iracheni- ai quali non era possibile neppure applicare la protezione temporanea di cui godevano i cittadini siriani). Cfr. sul punto S. Peers, E. Roman, *The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong?*, in *EU Law Analysis*, 05 February 2016.

convenzione di Ginevra è valutata in base ai criteri di cui al paragrafo 2», che fissano alcuni requisiti perché la protezione offerta possa essere considerata effettiva e cioè che le persone rinviate nel paese terzo siano autorizzate a rimanere nel territorio di tale paese (lett. a) ed abbiano ivi accesso a mezzi di sussistenza sufficienti a mantenere un tenore di vita adeguato, alle prestazioni sanitarie e all'istruzione alle condizioni generalmente previste in tale paese terzo (lett. b, c, d,) con la precisazione finale che «la protezione effettiva resti disponibile finché non sia possibile trovare una soluzione duratura».

Il nuovo regolamento del 2024, inoltre, modificando quanto previsto precedentemente¹⁴, prevede ora esplicitamente che la designazione di un paese terzo come paese terzo sicuro, sia dall'Unione europea, sia a livello nazionale, possa essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili (art. 59, c. 2).

Viene altresì prevista un'importante precisazione metodologica e cioè che la valutazione volta a stabilire se un paese terzo possa essere designato paese terzo sicuro a norma del presente regolamento si basa su una serie di fonti d'informazione pertinenti e disponibili, compresi gli Stati membri, l'Agenzia per l'asilo, il Servizio europeo per l'azione esterna, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, il Consiglio d'Europa e di altre organizzazioni internazionali (art. 59, c. 3).

Vengono inoltre previste specifiche garanzie per il minore non accompagnato (art. 59, c. 6): in tal caso, un paese può essere considerato un paese terzo sicuro soltanto se ciò non è contrario al suo interesse superiore e se le autorità degli Stati membri hanno preliminarmente ricevuto dalle autorità del paese terzo in questione la garanzia che queste ultime prenderanno in carico il minore non accompagnato e che questi avrà immediatamente accesso alla protezione effettiva quale definita all'art. 57.

Sarà altresì possibile adottare un elenco comune dell'Unione europea (art. 60), che dovrebbe funzionare allo stesso modo dell'elenco comune dei «paesi di origine sicuri»¹⁵.

Inoltre, la norma potrà essere applicata solo se il richiedente asilo è effettivamente ammesso nel paese in questione, come confermato anche da una recente sentenza della Corte di giustizia¹⁶ in relazione al reg. UE 2023/32: l'art. 59, c. 9 prevede infatti che nell'ipotesi in cui il paese terzo non ammette né riammette il richiedente nel proprio territorio, «il richiedente ha accesso alla procedura conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie previsti al capo II e al capo III, sezione B»¹⁷.

È infine previsto che si possa applicare il concetto di paese terzo sicuro soltanto a condizione che: a) il richiedente non possa fornire elementi che giustificano il motivo per cui il concetto di paese terzo sicuro non è applicabile nei suoi confronti, nel quadro di una valutazione individuale; b) il richiedente abbia con il paese terzo in questione un legame in virtù del quale sarebbe ragionevole che vi si recasse.

La previsione della necessità di un legame è accompagnata per la prima volta dall'esplicita indicazione di criteri idonei a chiarire quando tale legame possa rendere ragionevole il rinvio

¹⁴ Sulla precedente normativa e sulle sentenze della Corte di giustizia «CV» del 4 ottobre 2024 e la sentenza «Alace e Canpelli» del 1° agosto 2025 con esplicito riferimento alla nozione di Paese di origine sicura, cfr. *ex multis*, 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*, 3, 2025.

¹⁵ Tale elenco per i paesi terzi sicuri non è stato ancora adottato nel momento in cui si scrive; per i paesi di origine sicuro è allegato (allegato II) al reg. 2026/464, ed include Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco, Tunisia.

¹⁶ Sentenza 4 ottobre 2024, causa C-134/23, sulla quale cfr. A. Pirrello, *Turkey as a «safe third country»? The Court of Justice's judgment in C-134/23 Elliniko Symvoulío*, in *European Law Blog*, 4 dicembre 2024.

¹⁷ Riguardanti rispettivamente Principi fondamentali e garanzie e Accesso alla procedura.

del richiedente verso lo Stato terzo. Nel preambolo (considerando 48) è previsto infatti che il collegamento tra il richiedente e il paese terzo sicuro potrebbe essere considerato esistente in particolare qualora membri della famiglia del richiedente siano presenti in tale paese o qualora il richiedente si sia stabilito o abbia soggiornato in tale paese¹⁸. La Corte di giustizia, in mancanza di esplicite indicazioni nella dir. UE procedure 2013/32, aveva tuttavia già fatto un'importante precisazione nel 2020, affermando che il solo fatto che il richiedente fosse transitato in un determinato Stato terzo non era di per sé sufficiente ad integrare l'esistenza di un simile legame con quello Stato¹⁹.

Si è discusso in dottrina se la presenza di un legame sia effettivamente un requisito obbligatorio²⁰. In proposito è stato osservato²¹ che l'obiettivo di tale criterio, e cioè evitare movimenti secondari e favorire l'integrazione, «*is legitimate but cannot change the lack of binding legal force*», citando in proposito la posizione dell'UNHCR che a partire dalle osservazioni del 1992 (in risposta alla Risoluzione di Londra summenzionata²²), suggerisce una preferenza e non un obbligo in tal senso²³. L'UNHCR ha in effetti ribadito questa posizione anche nelle osservazioni adottate nel mese di giugno 2025 (in risposta alla proposta della Commissione del 25 maggio 2025, che interviene in maniera significativa su questo aspetto, come vedremo nel prossimo paragrafo): «*Although not required under international law, [...] a meaningful connection is the most sustainable and reasonable basis for transferring asylum-seekers to safe third countries*»²⁴.

Inoltre, il Regolamento prevede (art. 59, c. 7) che l'UE e un determinato paese extra UE possano concordare un trattato che preveda che «i migranti ammessi ai sensi di tale accordo saranno protetti in conformità con gli standard internazionali pertinenti e nel pieno rispetto del principio di non *refoulement*». In tal caso si presume l'esistenza di un «terzo paese sicuro» – ma ciò è senza pregiudizio delle garanzie per i minori non accompagnati, del requisito del legame ragionevole e di un esame individuale.

Infine, il regolamento mantiene garanzie procedurali effettive, è cioè l'effetto sospensivo

¹⁸ Tali criteri vengono ulteriormente specificati nel preambolo del reg. UE 2026/463: cfr. in particolare il considerando n. 3, secondo il quale gli Stati membri dovrebbero poter applicare il concetto di paese terzo sicuro nel pieno rispetto dei parametri delineati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla base di un legame definito dal diritto o dalla prassi nazionale, purché tale legame sia specificamente individuato in tali fonti. Un collegamento tra il richiedente e il paese terzo può ritenersi sussistente, in particolare, quando nel paese si trovano familiari del richiedente, quando quest'ultimo vi ha soggiornato o vi si è stabilito in precedenza, oppure quando sussistono legami linguistici, culturali o di natura analoga.

¹⁹ Cfr. Sentenza LH, Corte di giustizia 19 marzo 2020, causa C-564/18 (su tale sentenza cfr. C. Scissa, *La Corte di Giustizia dichiara l'Ungheria inadempiente per la legislazione «stop Soros»: Ma è davvero l'unica responsabile?* in *Quaderni di Sidiblog*, 2022). A diversa conclusione è invece giunto il Consiglio di Stato greco in una sentenza del 22 settembre 2017, nella quale ha stabilito a maggioranza che il transito dei richiedenti dal terzo paese, il fatto che vi sono rimasti per un mese e mezzo, che il paese terzo sicuro (Turchia) e il loro paese d'origine (Siria) sono paesi confinanti, nelle circostanze specifiche costituiscono la connessione richiesta dalla legge (par. 62).

²⁰ Cfr. in particolare, C. Costello, *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, *Discussion Paper for UNHCR Roundtable at the Refugee Studies Centre*, 15 March 2017; C. Costello, Y. Ioffe, *Non-penalisation and non-criminalisation*, in C. Costello, M. Foster and J. McAdam (eds), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, 2021; G. Noll, *Article 31*, in A. Zimmermann, T. Einarsen and F. M. Herrmann (eds), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford, 2024.

²¹ Cfr. D. Thym, *Safe Third Countries*, cit.

²² Cfr. nota n. 8.

²³ Cfr. Punto 5: [I richiedenti asilo] «*should not be returned to a country where they have been in mere transit*» e punto 6 «*The position of the Office is that an asylum-seeker should not be sent onward to a third country, unless he is a national of that country, has permanent residence there or has other relevant links*».

²⁴ UNHCR *calls for stronger safeguards in EU proposal on asylum transfers to third countries*, 12 giugno 2025, disponibile online a: <https://www.unhcr.org/europe/news/press-releases/unhcr-calls-stronger-safeguards-eu-proposal-asylum-transfers-third-countries>.

automatico del ricorso avverso le decisioni di inammissibilità basate sul concetto di Paese terzo sicuro²⁵, anche se ora specifica un limite di tempo per prendere decisioni sui casi inammissibili (due mesi) e prevede anche in questi casi la possibilità di applicare la procedura speciale di frontiera laddove ricorrano le condizioni²⁶.

In relazione a questi ultimi due aspetti, e cioè aver mantenuto la previsione di un legame con il paese terzo verso il quale si vuole effettuare il trasferimento e la possibilità di un rimedio sospensivo automatico, è stato osservato, all'indomani del regolamento del 2024, che ciò «*might prove a critical legal and administrative bottleneck, thus possibly triggering a swift revision of the newly adopted legislation*»²⁷, cosa che puntualmente è avvenuta, come esamineremo nel prossimo paragrafo.

3. Le modifiche introdotte dal regolamento (UE) 2026/463. Le novità in materia di paese terzo sicuro introdotte dal regolamento del 2024 erano state frutto di un combattuto compromesso, e infatti in una delle clausole finali, all' art. 77, c. 4 del regolamento procedure, era stato previsto che entro il 12 giugno 2025 la Commissione riesaminasse tale concetto, proponendo ove necessarie modifiche mirate²⁸. Il 20 maggio 2025 la Commissione ha presentato la propria proposta²⁹, che è stata discussa e poi approvata dal Consiglio e del Parlamento in tempi inusualmente brevi. È importante sottolineare, prima di passare ad esaminare il reg. UE 2026/463, che la Commissione ha preso in considerazione, in vista di possibili modifiche, vari aspetti del concetto di paese terzo sicuro, e cioè oltre al requisito del legame, anche i criteri attinenti alla sicurezza, nonché le garanzie su un giusto processo previste dal regolamento procedure del 2024, concludendo che «non vi è alcun margine di revisione per quanto riguarda i criteri relativi alla sicurezza del paese terzo, in quanto già conformi alle norme minime previste dal diritto internazionale»³⁰. Una simile affermazione rivela con estrema chiarezza l'intento sotteso: ridurre al minimo le garanzie applicabili, perseguendo consapevolmente l'opzione che offre la minore tutela possibile in materia di diritti umani³¹.

In riferimento agli aspetti del giusto processo, ha ritenuto invece che soltanto gli aspetti relativi alla valutazione individuale non potessero essere modificati, in quanto requisiti - previsti dal diritto dell'UE e dal diritto internazionale, nonché dalla relativa giurisprudenza - essenziali per proteggere gli individui dal respingimento e tutelare i loro diritti fondamentali. Ha invece proposto di far venir meno il requisito dell'effetto sospensivo automatico (con la

²⁵ L'articolo 68, c. 1, c. 3, lett. b), c. 4, non copre l'art. 38, c. 1., lett. b).

²⁶ Si ricorda che in base all'art. 45 del regolamento procedure, la procedura di frontiera è obbligatoria per tutti i richiedenti asilo – compresi i naufraghi, i vulnerabili e i minori non accompagnati – che rappresentino una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, che si rendano responsabili di condotte abusive ovvero che appartengano a nazionalità per le quali il tasso di riconoscimento delle istanze d'asilo è inferiore al 20% – o al 50%, in caso di crisi – della media annuale Eurostat delle domande accolte in prima istanza. Sulla problematicità di tale procedura cfr. *ex multis* E. Celoria, F. Rondine, *Escludere e disciplinare: linee di tendenza emergenti dal regolamento accertamenti, dal regolamento procedure e della direttiva accoglienza del Nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, 2025.

²⁷ D. Thym, *Safe Third Countries*, cit.

²⁸ Trai i paesi che più hanno spinto per la modifica di tale concetto figura l'Italia: cfr. sul punto S. Carrera, D. Colombi, *Assessing the impacts of the 2025 Returns and Safe Countries European Commission Proposals 2026*, reperibile online a: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/assessing-the-impacts-of-the-2025-returns-and-safe-countries-european-commission-proposals/>, 55.

²⁹ COM(2025) 259 final.

³⁰ COM(2025) 259 final, 3.

³¹ Cfr. sul punto anche M. Ferri, *Le proposte della Commissione su paesi di origine e paesi terzi sicuri: ampliamento degli istituti e ulteriore abbassamento degli standard di tutela dei richiedenti*, in *Questione giustizia*, 2025.

sola eccezione dei minori non accompagnati coinvolti nella procedura di frontiera)³², nonostante vi sia una chiarissima e consolidata giurisprudenza della Corte CEDU³³ che richiede la necessità di un rimedio sospensivo automatico in tutti i casi in cui si alleggi il rischio di un danno grave e irreparabile dell'art. 3 CEDU. Come sottolineato dalla stessa Commissione europea nella sua proposta, «il fatto che un'impugnazione dell'applicazione del concetto di paese terzo sicuro abbia effetto sospensivo automatico è particolarmente rilevante nei casi di decisioni di inammissibilità basate su tale concetto, in cui la domanda non è esaminata nel merito. La natura dei diritti fondamentali a rischio, e in modo specifico il rischio di respingimento, rende la garanzia dell'effetto sospensivo dell'impugnazione prevista nel regolamento sulla procedura di asilo di particolare importanza»: non a caso l'art. 68, par. 3, lett. b) della nuova direttiva procedure del 2024 aveva escluso le impugnazioni concernenti l'applicazione della nozione di paese terzo sicuro dal novero delle possibili eccezioni al principio dell'effetto sospensivo automatico. Ciononostante, la Commissione ha optato, «per migliorare l'efficienza procedurale»³⁴, per una gravissima compressione delle garanzie procedurali affermando che la tutela dei diritti fondamentali del richiedente avverso il respingimento sarebbe assicurata grazie alla previsione, nella direttiva rimpatri, dell'effetto sospensivo automatico avverso la decisione di rimpatrio.

Tale argomento, tuttavia, non è condivisibile per vari motivi.

Innanzitutto, perché, come osservato dall'UNHCR³⁵, non esclude il rischio di rimpatrio di una persona che commette un errore giuridico ricorrendo contro la decisione di inammissibilità basata sul concetto di paese terzo sicuro ma non contro quella di rimpatrio. Inoltre, è inaccettabile perché sacrifica un diritto fondamentale — il diritto a un rimedio effettivo - indicando un rimedio previsto in un diverso atto, confondendo rimedi diversi per oggetto e intensità del controllo: il rimedio sospensivo automatico previsto inizialmente nella direttiva procedure verifica il rispetto di tutti i criteri di cui all'art. 59 del regolamento procedure, mentre il ricorso contro il rimpatrio si concentra soltanto sugli ostacoli all'allontanamento (ad esempio, il non-respingimento), cioè su uno standard di tutela inferiore³⁶.

Infine, tale argomento non tiene conto di un aspetto fondamentale, e cioè che la direttiva rimpatri ben potrebbe essere oggetto di modifica, cosa che si sta effettivamente verificando: la direttiva rimpatri è attualmente oggetto di una proposta di revisione allarmante, orientata, tra l'altro, a rimuovere proprio l'effetto sospensivo automatico dell'impugnazione contro la decisione di rimpatrio³⁷.

³² Su richiesta del Consiglio, il regolamento sopprime inoltre l'effetto sospensivo automatico anche nei casi in cui il richiedente sia già titolare di protezione internazionale in un altro Stato membro. Tale scelta appare particolarmente problematica alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza del 19 marzo 2019, cause riunite C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17), che ha riconosciuto la possibilità di presentare una nuova domanda di protezione in un diverso Stato membro qualora le condizioni di accoglienza nel primo Stato siano tali da integrare una violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'eliminazione dell'effetto sospensivo automatico rischia dunque di svuotare di effettività tale tutela, rendendo più difficile per il richiedente far valere situazioni di vulnerabilità o condizioni di accoglienza degradanti: cfr. sul punto S. Peers, *Asylum Pact 2.0: the EU amends the rules on «safe third countries» and «safe countries of origin»*, in *Eu Law Analysis*, 23 febbraio 2026.

³³ *Gebremedhin c. Francia*, sentenza del 26 aprile 2007, ric. n. 25389/05, sulla quale cfr. A. Liguori, *Le garanzie processuali avverso l'espulsione degli stranieri*, Napoli, 2018, 23.

³⁴ COM(2025) 259 final, 14 e considerando n. 8 della proposta.

³⁵ *Staff Working Document*, SWD(2025) 600 final, 16.

³⁶ Cfr. sul punto le argomentazioni dell'UNHCR, riportante nello *Staff working Document*, cit., 16.

³⁷ Cfr. nota n. 7.

Rimane formalmente possibile richiedere al giudice la concessione dell'effetto sospensivo³⁸: questa possibilità, tuttavia, non è assolutamente equiparabile al rimedio sospensivo automatico. Essa presuppone infatti un accesso effettivo all'assistenza legale e tempi procedurali compatibili con l'urgenza della situazione: in ogni caso, vi è il rischio che la decisione giudiziale sull'impugnazione del diniego, in assenza di sospensione automatica, possa intervenire quando il trasferimento è già stato eseguito. Inoltre, come anticipato, non è conforme alla giurisprudenza CEDU, per la quale, alla luce della natura irreversibile del danno in caso di violazione del principio di non *refoulement*, l'unico rimedio effettivo in tal caso è un rimedio sospensivo automatico³⁹. In questo senso, la riforma sembra accentuare un disequilibrio strutturale tra l'esigenza di efficienza amministrativa e la tutela dei diritti fondamentali, riducendo gli spazi di controllo giurisdizionale effettivo proprio nei casi in cui il rischio di violazioni è più elevato.

Il nuovo regolamento introduce, inoltre, due ulteriori ipotesi che consentono l'applicazione del principio del «Paese terzo sicuro», ampliando così l'ambito originariamente limitato alla sola esistenza di un «legame» tra il richiedente e il Paese terzo considerato sicuro.

La prima ipotesi riguarda il transito del richiedente attraverso il Paese terzo nel percorso verso l'Unione europea. Come chiarito nel preambolo, il concetto di «transito» non si limita all'attraversamento o alla sosta nel territorio di tale Paese, ma comprende anche la presenza del richiedente presso una sua frontiera o zona di transito, purché in tale contesto gli sia stata offerta la possibilità di richiedere una protezione effettiva alle autorità competenti.

La seconda ipotesi concerne invece gli accordi/intese di esternalizzazione sul modello del Memorandum Regno Unito-Ruanda del 2022, che aveva sollevato immediate critiche, che verranno esaminate nel prossimo paragrafo. In virtù dell'art. 1, lett. iii) del regolamento del 2026, il principio del paese terzo sicuro può infatti essere applicato anche quando esiste un accordo o un'intesa con il Paese terzo che prevede l'esame nel Paese terzo interessato del merito di qualsiasi domanda di protezione effettiva presentata dai richiedenti soggetti a tale accordo o intesa. Tali accordi possono essere conclusi sia dall'Unione europea sia da uno o più Stati membri, i quali possono negoziarli anche con Stati non appartenenti all'UE. Il regolamento disciplina, inoltre, il coordinamento tra gli accordi negoziati dall'Unione e quelli eventualmente conclusi dagli Stati membri, al fine di evitare sovrapposizioni o conflitti tra i diversi strumenti⁴⁰.

Prima di passare ad esaminare il caso Regno Unito-Ruanda, merita di essere segnalato che la possibilità di rinviare potenzialmente tutti i richiedenti asilo in un Paese terzo che non presenti nessun legame con essi, non trova applicazione nei confronti dei minori non accompagnati (contrariamente alla posizione del Parlamento, che ne aveva proposto l'estensione ai minori considerati come potenziali minacce per la sicurezza). Tuttavia, anche ai minori non accompagnati potrà essere invece applicato il nuovo criterio basato sul «transito», nel rispetto dell'interesse superiore del minore e delle condizioni previste dall'art. 59.

³⁸ Prevista appunto dall'art. 68, par. 4 del regolamento procedure per i casi indicati al c. 3, che in virtù dell'art. 2 del reg. UE 2026/463 includerà ora anche la lett. b) dell'art. 38 del regolamento procedure, e cioè le decisioni di inammissibilità concernenti il concetto di Paese terzo sicuro.

³⁹ Sull'importanza di un rimedio automaticamente sospensivo quando vi è rischio di violazione del principio di non *refoulement* cfr. anche quanto affermato, alla luce degli artt. 47 e 19 della Carta dei diritti fondamentali, dalla Corte di giustizia Ue nella sentenza [Grande Sezione] del 19 giugno 2018, causa C-181/16 e nella sentenza del 30 settembre 2020, causa C-233/19 (cfr. anche R. Palladino, *Le nuove procedure «combinata» di asilo e di rimpatrio alla frontiera: quale incidenza sui diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'EU?*, in *Quaderni AISDUE*, dicembre 2024, 19; M. Ferri, *Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva tra incertezze e potenzialità: spunti da alcune delle procedure previste dal nuovo Patto*, in *Quaderni AISDUE*, dicembre 2024).

⁴⁰ Cfr. art. 1, lett. ii) del reg. UE 2026/463.

4. Il caso Regno Unito-Ruanda. Nell'aprile 2022 fu concluso un accordo informale (un *Memorandum* d'intesa, espressamente qualificato come non vincolante) con il Ruanda⁴¹, nel quale si prevedeva il trasferimento in tale paese, ed il trattamento delle domande di asilo, di tutti i migranti entrati nel Regno Unito dopo il 1° gennaio 2022 in maniera irregolare. L'adozione del *Memorandum* Regno Unito-Ruanda del 2022 si colloca in un momento storico ben preciso, e cioè nella fase post-Brexit, che ha visto il Regno Unito in difficoltà nella gestione delle migrazioni a causa dell'incremento di arrivi di migranti e richiedenti asilo attraverso il canale della Manica e del venir meno, a partire dal 1° gennaio 2021, della possibilità di invocare il regolamento Dublino. La risposta del governo conservatore in carica è stata, appunto, il *Memorandum* con il Ruanda e, dopo poche settimane, l'adozione di una nuova legislazione in materia di immigrazione, il cd. *Nationality and Borders Act 2022*⁴², cui ha fatto seguito nel 2023 il cd. *Illegal Migration Act 2023*⁴³ – il cui risultato finale è stato una netta compressione del diritto di asilo.

Il *Memorandum* Regno Unito-Ruanda mirava a realizzare una forma di esternalizzazione riguardante non solo l'esame delle domande di asilo, ma anche la protezione in caso di accoglimento delle domande⁴⁴. Esso, pertanto, si differenzia dal recente *Memorandum* Italia-Albania e ricorda piuttosto la cd. Pacific Solution australiana, oggetto di numerose critiche da parte di studiosi, ONG e recentemente anche da Parte del Comitato Onu sui diritti umani che ha adottato due importanti decisioni contro l'Australia⁴⁵; il Ruanda era inoltre già stato partner di Israele per un'analogha forma di esternalizzazione, che ha suscitato notevoli perplessità sotto il profilo del rispetto dei diritti umani e della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato⁴⁶.

Presupposto implicito del MoU era che il Ruanda potesse essere considerato un «Paese terzo sicuro», anche se in realtà ciò è stato immediatamente messo in dubbio sia dai primi commentatori⁴⁷, sia da numerose istituzioni, tra le quali l'UNHCR (che ha adottato in data 8 giugno 2022 uno specifico documento in proposito: *UNHCR Analysis of the Legality and*

⁴¹ *Memorandum of Understanding between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership Arrangement to strengthen shared international commitments on the protection of refugees and migrants*, sottoscritto il 13 aprile 2022, disponibile online. La natura non vincolante del MoU era esplicitamente oggetto dell'art. 2.2. secondo il quale il MoU «do not create or confer any right on any individual, nor shall compliance with this Arrangement be justiciable in any court of law by third-parties or individuals». In merito ai profili di incompatibilità con il diritto internazionale, sotto il profilo formale e sostanziale, si vedano i rilievi di N. F. Tan, *Externalisation of Asylum in Europe: Unpacking the UK-Rwanda Asylum Partnership Agreement*, in *EU Migration Law Blog*, 17 maggio 2022. Sul *Memorandum* ci si permette di rinviare anche a A. Liguori, *Storica sentenza sull'accordo Regno Unito-Ruanda*, in G. Cassola, G. Del Turco, F. Passarini, M. Savino, M. Tuozzo (a cura di), *AnnuArio ADiM 2023 Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*, Napoli, 2024, 95 ss.

⁴² <https://bills.parliament.uk/bills/3023>.

⁴³ <https://www.gov.uk/government/collections/illegal-migration-bill>.

⁴⁴ Ciò solleva delicate e complesse questioni riguardanti la responsabilità sia degli Stati sia delle organizzazioni internazionali eventualmente coinvolte. Sul punto si consente rinviare a: A. Liguori, *Some observations on the legal responsibility of States and International Organizations in the Extraterritorial Processing of Asylum Claims*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 25, 2016.

⁴⁵ Sul punto cfr. C. Danisi, «Esternalizzazione» e Patto internazionale sui diritti civili e politici: brevi riflessioni sulle decisioni *M.I. e altri e Nabbari c. Australia*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, 2025.

⁴⁶ S. Bar-Tuvia, *Australian and Israeli Agreements for the Permanent Transfer of Refugees: Stretching Further the (Il)legality and (Im)morality of Western Externalization Policies*, in *International Journal of Refugee Law*, 2018.

⁴⁷ E. Guild, M. Grunder, *The UK-Rwanda deal and its Incompatibility with International Law*, in *Eu Migration Law Blog*, 29 aprile 2022; G. Goodwin-Gill, *Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda*, in *International Legal Materials*, 2022; N. F. Tan, *Externalisation of asylum in Europe*, cit.

Appropriateness of the Transfer of Asylum Seekers under the UK-Rwanda arrangement), la Commissione europea⁴⁸ e la Corte europea dei diritti dell'uomo (che in data 14 e 15 giugno 2022 ha adottato provvedimenti provvisori d'urgenza⁴⁹ ai sensi dell'art. 39 del regolamento interno per impedire l'allontanamento dei ricorrenti fino a quando i giudici nazionali non avessero avuto la possibilità di esaminare nel merito i ricorsi).

Sulla legittimità, o meglio sull'illegittimità del Mou si è pronunciata anche la Corte suprema britannica con un'importante sentenza che merita di essere sinteticamente ricordata in quanto contiene affermazioni che potrebbero valere, *mutatis mutandis*, anche in relazione all'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro introdotto dal regolamento del 2026.

All'origine della pronuncia della Corte suprema del Regno Unito vi erano i ricorsi di alcuni richiedenti asilo di nazionalità siriana, iraniana, irachena, sudanese e vietnamita, giunti in Gran Bretagna attraversando il canale della Manica su imbarcazioni di fortuna, e che si erano visti notificare una decisione di inammissibilità della loro richiesta di asilo e un conseguente ordine di espulsione verso il Ruanda, in quanto, in base alla disciplina nazionale, pur avendo la possibilità di presentare una domanda di asilo in un paese terzo sicuro (nel caso di specie la Francia, paese di transito), non l'avevano fatto.

La Corte suprema esordisce innanzitutto sottolineando la natura giuridica e non politica della questione posta alla propria attenzione. Successivamente, essa procede a delimitare il quadro normativo rilevante, richiamando in particolare la disciplina interna relativa alla nozione di «Paese terzo sicuro». In tale contesto, la Corte concentra l'attenzione in particolare sul rischio di violazione del principio di non-respingimento, elevandolo a elemento cardine dell'intera motivazione.

A tal fine, la Corte passa ad esaminare in dettaglio le norme interne ed internazionali che richiamano tale principio, citando anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare il caso «Ilias e Ahmed c. Ungheria»⁵⁰, in relazione alla necessità di accesso a una procedura di asilo adeguata nel paese di destinazione: trattasi di un punto di importanza cruciale perché, come sottolineato dalla Corte suprema, «*if asylum seekers do not have access to such a procedure there will be a real risk of genuine refugees being refouled, either because their claims are not considered at all or because they are not determined properly*»⁵¹ preannunciando che l'accesso a procedure adeguate nel paese di destinazione costituisce quindi una delle questioni principali nel procedimento in esame.

Per quanto riguarda più specificatamente la violazione del principio di non *refoulement*, la Corte osserva innanzitutto come i membri del tribunale di primo grado abbiano probabilmente «*misunderstood their function*», essendosi limitati a verificare, per quanto riguardava l'accertamento di un reale rischio di *refoulement* nel caso in esame, se il ministro fosse legittimato ad adottare una posizione diversa da quella dell'UNHCR, laddove compito del potere giudiziario è piuttosto procedere a una valutazione autonoma circa l'esistenza di un rischio concreto di respingimento alla luce dell'insieme degli elementi di prova (par. 39). La Corte suprema evidenzia in contrapposizione il corretto *modus procedendi* della Corte di appello, che ha invece effettuato una propria valutazione sia della situazione generale dei

⁴⁸ <https://twitter.com/YlvaJohansson/status/1514606626258374657>.

⁴⁹ Corte europea dei diritti umani, 13 giugno 2022, ric. n. 28774/22 – Interim measure, *N.S.K. c. Regno Unito*. Cfr. sul punto, I. Brock Muhambya, *UK-Rwanda Agreement Versus Legal Framework on the Protection of Refugees: Primacy of Minimum Guarantees of Human Rights*, in *Cahiers de l'Edem*, settembre 2022. Il caso è stato cancellato dal ruolo il 24 ottobre 2024 perché nel frattempo il ricorrente aveva avuto accesso alla procedura di asilo nel Regno Unito.

⁵⁰ Corte EDU (Grande Camera), sentenza del 21 novembre 2019, «Ilias e Ahmed c. Ungheria», ric. n. 47287/15.

⁵¹ Par. 24 della sentenza della Corte suprema britannica.

diritti umani in Ruanda sia dell'inadeguatezza del sistema di asilo ruandese, a causa di insufficienti garanzie procedurali e sostanziali, richiamando a tal fine le prove prodotte dall'UNHCR attestanti, *inter alia*, un tasso di rigetto del 100% in Ruanda nel periodo 2020-2022⁵² per le richieste di asilo provenienti dai cittadini di Siria, Afghanistan e Yemen (trattasi di zone di conflitto relativamente alle quali nello stesso periodo nel Regno Unito le percentuali di accoglimento di domande di protezione provenienti da cittadini di tali Paesi sono state rispettivamente del 98%, 74% e 40%); il fatto che a numerosi richiedenti asilo (provenienti da paesi non africani con strette relazioni bilaterali con il Ruanda) fosse stato del tutto negato l'accesso al sistema di asilo ruandese; l'esistenza di testimonianze di pratiche di respingimenti da parte del Ruanda in occasione degli arrivi in aeroporto⁵³.

Un aspetto molto importante riguarda poi il peso attribuito alle assicurazioni diplomatiche. In proposito, la Corte suprema ricorda innanzitutto quanto affermato dalla Corte di Strasburgo in più occasioni, in particolare nel caso «Othman c. Regno Unito»⁵⁴, e cioè che gli Stati hanno l'obbligo di esaminare se le garanzie forniscano, nella loro applicazione pratica, una garanzia sufficiente che il richiedente sarà protetto contro il rischio di maltrattamenti nel paese di destinazione⁵⁵. Per la Corte suprema, nel caso di specie le criticità che emergono in particolare dalle prove fornite dall'UNHCR costituiscono elementi di importanza cruciale per valutare rischi futuri e, quindi, per stabilire se il Ruanda possa essere considerato un «Paese terzo sicuro», e ciò anche in considerazione dell'esperienza relativa all'attuazione del summenzionato *memorandum* Israele-Ruanda. Secondo il Segretario di Stato, invece, la valutazione dovrebbe assumere un carattere predittivo, alla luce delle assicurazioni contenute nel *Memorandum of Understanding*, le quali garantirebbero l'attuazione futura dei miglioramenti necessari al sistema. La Corte, tuttavia, replica osservando che «*intentions and aspirations do not necessarily correspond to reality: the question is whether they are achievable in practice*», sottolineando come gli interventi richiesti non siano affatto semplici. Essi presuppongono, infatti, un mutamento significativo dell'orientamento della politica migratoria ruandese, oltre a un'efficace attività di formazione e di monitoraggio.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte conclude affermando che, allo stato attuale, le prove fornite costituiscono una valida base per ritenere sussistente un reale rischio che le richieste di asilo non vengano in Ruanda valutate correttamente e che, di conseguenza, i richiedenti asilo siano rinviiati direttamente o indirettamente nel loro paese d'origine in violazione del principio di non *refoulement*⁵⁶.

A seguito della decisione sfavorevole resa dalla Corte Suprema, l'esecutivo guidato dal Primo ministro Sunak, determinato a portare comunque a compimento il progetto originario, nelle settimane immediatamente successive avviò la negoziazione e la stipulazione di un nuovo accordo internazionale con il Ruanda, questa volta di natura vincolante. Tale accordo mirava a superare alcune delle criticità precedentemente evidenziate, prevedendo in particolare che le autorità ruandesi, qualora avessero accertato l'assenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, non potessero procedere al rimpatrio dei richiedenti né al loro trasferimento verso Stati terzi, salvo la possibilità di un eventuale ritorno nel Regno Unito. Parallelamente, il governo presentò un disegno di legge — il *Safety of Rwanda Act* — che qualificava normativamente il Ruanda come «Paese sicuro», escludendo qualsiasi possibilità per le corti o i tribunali di riesaminare o appellare una decisione nella misura in cui l'impugnazione fosse fondata proprio sulla contestazione di tale sicurezza. In

⁵² Home Office, *Review of asylum processing Rwanda: country information on the asylum system*, May 2022.

⁵³ Parr. 85-90.

⁵⁴ Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2012, «Othman (Abou Qatada) c. Regno Unito», ric. n. 8139/09.

⁵⁵ Corsivo aggiunto, par. 187 della sentenza della Corte di Strasburgo nel caso «Othman».

⁵⁶ Corsivo aggiunto.

base a tale disegno di legge, oggetto di numerose critiche circa la sua compatibilità con i principi fondamentali dello Stato di diritto⁵⁷, alle autorità giudiziarie britanniche veniva dunque precluso di valutare motivi di ricorso basati sul rischio di *refoulement* o sulla presunta inadeguatezza del sistema di asilo ruandese, riducendo l'ambito del controllo giurisdizionale all'esame della situazione individuale dell'interessato. Nonostante le critiche, il disegno di legge è stato successivamente approvato dal Parlamento, ma non ha avuto applicazione pratica a causa delle successive dimissioni del Primo ministro e della formazione di un nuovo esecutivo, che annunciò immediatamente l'abbandono dell'intera iniziativa⁵⁸. Le motivazioni alla base della sentenza della Corte suprema restano tuttavia attuali al fine di valutare future applicazioni del nuovo concetto di Paese sicuro.

5. Conclusioni. Le modifiche introdotte in particolare dal recente regolamento del 2026 destano grave preoccupazione, sia per il venir meno del requisito del legame ragionevole tra richiedente asilo e Paese terzo sicuro, sia per aver previsto la possibilità di rinviare verso un Paese terzo non solo in virtù di accordi internazionali ma anche, in continuità con una pericolosa tendenza verso forme di esternalizzazione informali, sulla base di semplici intese tra Unione europea e Paese terzo⁵⁹. Come sottolineato⁶⁰, sarebbe quanto meno necessario un accordo giuridicamente vincolante che conferisca ai richiedenti asilo diritti e obblighi difendibili in sede giudiziaria, nonché un accesso effettivo all'esame nel merito nel paese terzo interessato, e non basato esclusivamente su garanzie diplomatiche.

Desti inoltre particolare preoccupazione il venir meno del rimedio sospensivo automatico, l'unico rimedio efficace qualora vi sia rischio di violazione del divieto di *refoulement* diretto o indiretto. Come illustrato *supra*, non può essere considerato sufficiente, come sostiene invece la Commissione nella proposta, la mera facoltà di chiedere la sospensione: in presenza di un rischio di *refoulement*, la Corte europea dei diritti umani ha adottato una giurisprudenza consolidata secondo la quale in presenza di un rischio di danno grave e irreparabile nel paese di destinazione, occorre che il rimedio sia automaticamente sospensivo⁶¹.

Non è inoltre chiaro se sia possibile impugnare la decisione di inammissibilità anche per contestare la sicurezza del paese in sé (in aggiunta alla possibilità, esplicitamente prevista, di impugnare la decisione per mancanza di sicurezza in relazione alla situazione individuale). In proposito, tuttavia, è stato convincentemente sostenuto⁶² che «*it would surely be a breach of Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights to prevent such a challenge*». Ciò in analogia con quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia adottata su di una affine questione in relazione alla categoria dei «Paesi di origine sicuri»: nella recente sentenza «Alace

⁵⁷ Cfr. C. Briddick, C. Costello, *Supreme Judgecraft: Non-Refoulement and the end of the UK-Rwanda «deal»?*, in *VerfBlog*, 20 novembre 2023, cit., e in termini similari: V. Mitsilegas, *The Supreme Court rules the UK-Rwanda policy unlawful*, in *Eu Migration Law Blog*, 21 novembre 2023; A. Liguori, *Storica sentenza della Corte suprema*, cit.. Cfr. sul punto anche A. Di Pascale, *L'esternalizzazione dei controlli alle frontiere esterne*, cit., 158, che osserva «Evidentemente l'approccio sostenuto dal governo inglese aveva messo in luce con anticipo, ma con evidenti analogie con il caso italiano, la criticità del rapporto tra potere esecutivo e giudiziario nell'identificazione dei paesi di origine sicuri, laddove in particolare questo sia funzionale ad una scelta di politica migratoria del governo», in relazione alle questioni riguardanti l'applicazione del protocollo Italia-Albania, sulle quali cfr. *supra*, G. Cataldi, «Montesquieu o Elon Musk?», cit.

⁵⁸ *UK's Starmer Says Rwanda Deportation Plan 'Dead and Buried'*, 7 giugno 2024, disponibile online a: <https://www.bbc.com/news/articles/cz9dn8erg3zo>.

⁵⁹ Sulla problematicità di semplici intese cfr. *ex multis* A. Liguori, *Il nuovo Patto su immigrazione e asilo e la cooperazione dell'Unione europea con i Paesi terzi*, cit. e bibliografia ivi citata.

⁶⁰ Cfr. sul punto le osservazioni espresse dalla società civile e dall'UNHCR, riportate (ma ignorate) dal Servizio giuridico della Commissione nello *Staff working document*, cit., in particolare 18.

⁶¹ Cfr. *supra* nota n. 39 per la posizione della Corte di giustizia.

⁶² S. Peers, *Asylum Pact 2.0*, cit.

e Canpelli»⁶³, la Corte di Lussemburgo ha infatti ribadito in maniera chiara l'importanza di una tutela giurisdizionale effettiva, riaffermando il ruolo fondamentale dei giudici nazionali nell'esaminare non solo la situazione personale del ricorrente, ma anche il rispetto delle condizioni materiali della designazione di paese di origine sicuro: *mutatis mutandis*, anche nel caso in cui si tratti di un «Paese terzo sicuro», il giudice dovrebbe poter esaminare la designazione in sé, ed in particolare poter valutare se il paese rispetta il principio di non *refoulement*, anche nel suo aspetto procedurale, e quindi di esaminare se nel paese in questione esistono procedure di asilo effettive. Su tale ultimo aspetto è particolarmente importante la sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso «Ilias Ahmed c. Ungheria». In essa la Corte di Strasburgo, pur in astratto ammettendo che gli Stati possano decidere di rinviare un richiedente asilo in un paese terzo sicuro, ha tuttavia affermato che «*this leaves the responsibility of the Contracting State intact with regard to its duty not to deport them if substantial grounds have been shown for believing that such action would expose them, directly (i.e., in that third country) or indirectly (for example, in the country of origin or another country), to treatment contrary to, in particular, Article 3*», aggiungendo in proposito che «*the main issue before them is whether or not the individual will have access to an adequate asylum procedure in the receiving third country*», precisando che a tal fine le autorità nazionali quando applicano il concetto di «paese terzo sicuro» devono condurre un esame approfondito delle condizioni rilevanti nel paese interessato e, in particolare, dell'accessibilità e dell'affidabilità del sistema di asilo in tale Paese (par. 141)⁶⁴. Ed è significativo che anche la Corte suprema britannica, richiamandosi *inter alia* proprio a questa sentenza, sia giunta nel caso sottoposto al suo esame a considerare illegittimo il trasferimento in Ruanda.

Ora più che mai sarà pertanto fondamentale il ruolo delle corti, nazionali e sovranazionali⁶⁵, affinché nell'applicare le nuove norme dell'Unione europea, chiaramente tese esclusivamente a realizzare finalità di contenimento e deterrenza, non siano violati i diritti fondamentali previsti dalla Carta di Nizza, nonché dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla Convenzione europea dei diritti umani, che fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali, come solennemente sancito dall'art. 6 TUE.

Abstract. Il presente contributo esamina le recenti modifiche nel diritto dell'Unione europea della nozione di «Paese terzo sicuro» - istituto che consente agli Stati membri di dichiarare inammissibili le domande di asilo senza esame nel merito. Saranno pertanto analizzate le innovazioni introdotte dal Patto su migrazione e asilo con il regolamento (UE) 2024/1348 (regolamento procedure) e il successivo intervento normativo del 2026, che ha previsto la possibilità di qualificare come paese terzo sicuro anche uno Stato privo di qualsiasi legame con il richiedente, sulla base di accordi o intese internazionali, sul modello del Memorandum del 2022 tra Regno Unito e Ruanda. Il contributo mira a mettere in luce le rilevanti criticità di tale approccio, evidenziandone l'impatto sul rispetto dei diritti umani e sulle garanzie procedurali dei richiedenti protezione internazionale.

⁶³ Corte giust. (Grande sezione), 1° agosto 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, «Alace e Canpelli», par. 67.

⁶⁴ Cfr. sul punto 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*, 1, 2025, 205 ss.

⁶⁵ Si segnala tuttavia la preoccupante iniziativa di nove paesi europei che, guidati da Italia e Danimarca, hanno chiesto una reinterpretazione della Convenzione europea proprio in materia di immigrazione. Per un commento critico sulla lettera cfr. S. Steininger, *What Are Human Rights For? On the May 2025 Danish-Italian Public Letter to the ECtHR*, in *VerfBlog*, 2 giugno 2025; F. L. Gatta, *Una lettera aperta... per chiudere le porte. La pressione governativa sulla Corte europea dei diritti umani per una «riforma» della giurisprudenza in materia di migrazione e controlli di frontiera*, in *Eurojus.it*, 3 giugno 2025; A Del Guercio, *Brutti, sporchi e cattivi, L'Europa, le persone migranti e la difesa dello Stato di diritto*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, 2025.

Abstract. This article examines recent developments in European Union law concerning the concept of «safe third country», which allows Member States to declare asylum applications inadmissible without considering the merits. It analyses the changes introduced by the EU Pact on Migration and Asylum, focusing on Regulation (EU) 2024/1348 (the new Regulation on Asylum Procedures) and the additional legislative measures adopted in 2026. These developments expand the scope of the concept by permitting the designation of a safe third country with which the applicant has no prior connection, solely on the basis of international agreements or arrangements, following the model of the 2022 Memorandum between the United Kingdom and Rwanda. The article highlights the significant shortcomings of this approach, critically assessing its implications for the protection of human rights and the procedural safeguards of asylum seekers.

Parole chiave. Paese terzo sicuro – Patto su Migrazione e Asilo – protezione internazionale.

Key words. Safe Third Country – Pact on Migration and Asylum – International Protection.