

Amministrativo

DECRETO FLUSSI

Il Decreto Flussi è legge: ecco cosa prevede

mercoledì 11 dicembre 2024

di Frugoni Silvia Lucia Avvocato, LIT Lawyers in Team
Cirillo Chiara LIT Lawyers in Team

Il D.L. 158/2024 “Paesi Sicuri” è stato trasfuso nel D.L. 145/2024 “Decreto Flussi”, che modifica molti aspetti del diritto dell’immigrazione e della protezione internazionale. La legge di conversione L. 9 dicembre 2024, n. 187 (GU n.289 del 10-12-2024) non ha apportato modifiche alle disposizioni originarie del D.L. 158/2024, che hanno introdotto rilevanti novità sul concetto di “paese di origine sicuro” e sulla procedura di trattazione delle domande di protezione internazionale in sede giurisdizionale ivi incluse quelle relative ai richiedenti provenienti da paese sicuro.

___ [Legge 9 dicembre 2024, n. 187 \(GU n.289 del 10-12-2024\)](#)

Introduzione

Il 4 dicembre 2024 è stata approvata la legge di conversione del D.L. 145/2024 (c.d. decreto flussi) inclusa la disciplina sui paesi sicuri, inizialmente prevista dal D.L. 158/2024 (c.d. decreto paesi sicuri). Quest’ultimo – approvato dal Consiglio dei Ministri in data 23/10/2024- ha introdotto rilevanti novità in materia di protezione internazionale con particolare riferimento al concetto di “paese di origine sicuro” ed alla procedura di trattazione delle domande di protezione internazionale, inclusa quella applicabile ai richiedenti provenienti da paese sicuro. Per accelerare l’iter di conversione in legge e per questioni sistematiche, le novità introdotte dal D.L. 158/2024 sono confluite nel D.L. 145/2024 (c.d. “decreto flussi”) che, oltre a modificare sostanziali aspetti del diritto dell’immigrazione incide anche nella materia della protezione internazionale e dei relativi procedimenti giurisdizionali. In particolare, per ciò che qui rileva, la competenza a decidere sulle convalide dei trattenimenti (passata alla Corte d’Appello), applicabili anche ai richiedenti provenienti da paesi sicuri in zone di transito e frontiera.

Inoltre, anche a seguito della pronuncia della Corte di Giustizia dell’Unione Europea in materia (causa C-406/22) e a diversi provvedimenti emessi da Tribunali di merito italiani, il governo ha incluso l’elenco dei paesi di origine sicura, prima contenuto in un decreto-interministeriale nel D.L. 158/2024. Oggi la lista dei paesi sicuri comprende 19 Stati: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d’Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia.

L’esame delle domande di protezione internazionale di persone provenienti da paesi designati come sicuri viene trattata in via accelerata e il D.L. Paesi sicuri (ora abrogato e inserito nel DL Flussi) ha introdotto importanti modifiche procedurali al regime dell’impugnazioni dei provvedimenti adottati dalle Commissioni Territoriali.

Il nuovo art. 35bis del D.Lgs. 25/2008 prevede, infatti, il reclamo alla Corte di appello contro la decisione di sospensione dell’efficacia esecutiva del provvedimento amministrativo impugnato emessa dalla Sezione Specializzata.

Al fine di comprenderne pienamente la portata innovativa e le implicazioni pratiche è utile ricostruire la nozione di “paese di origine sicuro” alla luce della rilevante normativa

italiana ed europea e ripercorrere l'interpretazione fornita dalla pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 4 ottobre 2024, nonché i più recenti orientamenti giurisprudenziali italiani ed i relativi dubbi interpretativi.

Il concetto di “paese di origine sicuro” nella normativa europea e italiana

Nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale un paese terzo viene considerato sicuro se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica complessiva, non vi sono generalmente e costantemente atti persecutori, tortura o trattamenti disumani o degradanti, né pericolo di vita, a causa di violenza indiscriminata, in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (Allegato 1 Direttiva 2013/32/UE).

Nella disciplina della protezione internazionale il concetto di “paese sicuro” è uno strumento di natura procedurale che, alla luce della normativa europea in materia, deve essere accompagnato da specifiche garanzie ed applicato su base individuale (art. 36 Direttiva 2013/32/UE). Determina infatti una presunzione “relativa” di sicurezza per le persone richiedenti protezione internazionale, cittadini o residenti abituali che non hanno invocato gravi motivi per ritenere che il paese in questione non è da considerarsi sicuro, alla luce delle loro specifiche circostanze.

L'art. 37 della Direttiva 2013/32/UE prevede, infatti, la facoltà per gli stati membri di introdurre negli ordinamenti nazionali fonti normative finalizzate a designare i paesi di origine sicuri. Stabilisce, inoltre, il riesame periodico della valutazione che, in ogni caso, deve essere basata su fonti attendibili quali i rapporti sui paesi di origine redatti da organizzazioni internazionali, quali l'EUA e l'UNHCR.

Il concetto di “paese di origine sicuro” è stato recepito nell'ordinamento italiano dal D.L. n. 113/2018 che, all'art. 2-bis del D.Lgs. 25/2008, prevedeva nella sua formulazione originaria, la designazione dei paesi di origine sicuri, attraverso un elenco contenuto in un decreto interministeriale (Ministro degli Esteri, della Giustizia e dell'Interno), sulla base di informazioni aggiornate e fornite dalle autorità competenti. La norma prevedeva l'espressa possibilità di eccezioni per specifiche categorie e/o parti del territorio.

Con queste premesse, il primo decreto interministeriale veniva pubblicato in data 7/10/2019 e comprendeva: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina. Da allora, eccezion fatta per il decreto con cui veniva espunta l'Ucraina, la lista veniva aggiornata due volte (il 17/03/2023 ed il 7/05/2024).

Le informazioni su cui si basava l'inclusione del paese nella lista erano contenute all'interno di “schede paese”, atti di natura amministrativa redatti dalla Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo che venivano rese pubbliche, a seguito di richieste di accesso civico da parte di associazioni/organizzazioni della società civile. Le schede paese indicavano anche le eccezioni di categorie di persone e/o di parte del territorio, eccezioni che non venivano riportate nel decreto interministeriale.

Da un punto di vista procedurale, la provenienza della persona richiedente da un paese di origine, designato come sicuro, ha diverse conseguenze. Il primo attiene all'onere della prova riguardo la valutazione del rischio in caso di rimpatrio (e non della credibilità delle dichiarazioni rese): la presunzione relativa di sicurezza fa sì che incomba sull'istante il compito di provare che, nel suo caso specifico, il paese non è da considerarsi sicuro. Se la presunzione di sicurezza non viene superata, la motivazione di rigetto della Commissione Territoriale sarà semplificata, bastando il diniego della protezione internazionale sulla base della provenienza dal paese designato come sicuro.

A ciò si aggiungono conseguenze sul tipo di procedura applicabile alla domanda di protezione internazionale: l'esame delle istanze presentate da persone provenienti da

paesi di origine sicuri vengono, infatti, trattate in via accelerata (art. 28 comma 2 let c) D.Lgs. 25/2008). Ciò determina un tempo più rapido per convocare la persona ed intervistarla (7 giorni), tempi più brevi affinché la Commissione Territoriale adotti la relativa decisione (2 giorni).

Inoltre, in caso di mancato superamento della presunzione di sicurezza del Paese e quindi di mancato accoglimento della domanda di protezione internazionale, il rigetto può assumere la formulazione della manifesta infondatezza, subisce il dimezzamento dei termini per l'impugnazione (15 giorni) e la mancanza di sospensiva automatica con la proposizione del ricorso dinanzi la Sezione Specializzata del Tribunale competente.

Se, poi, la domanda del richiedente, proveniente da un paese sicuro, viene proposta nelle zone di frontiera o di transito (zone individuate con Decreto Ministeriale del 5 agosto 2019, alle quale ora i territori dell'Albania, individuati nel protocollo Italia-Albania del 6 novembre 2023 sono, a tali fini, parificati) si applica la cd. "procedura accelerata di frontiera" (art. 28 comma 2 lettera b) bis D.Lgs. 25/2008), con la possibilità che il richiedente asilo, nelle more dell'esame della sua domanda, sia sottoposto a detenzione amministrativa nei centri di identificazione e trattenimento (inclusi quelli in Albania, individuati nel Protocollo) e con termini ancora più ristretti cioè: 7 giorni per la decisione della Commissione e per la relativa impugnazione di 7 giorni (quest'ultima disposizione introdotta dal "Decreto flussi").

In sede di conversione in legge del D.L. Flussi, anche il termine per impugnare la decisione della Commissione Territoriale per il richiedente proveniente da paese sicuro che non abbia presentato la domanda in frontiera, diviene di 7 giorni.

L'interpretazione della giurisprudenza italiana e la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 4 ottobre 2024

Sin dall'introduzione del concetto di paese sicuro nell'ordinamento italiano, risultava chiaro che, sulla base delle allegazioni personali e specifiche del ricorrente, il giudice aveva il dovere/potere di indagine, per accertare la pericolosità di una zona o di un fenomeno a prescindere dal fatto che il paese fosse incluso nella lista (Corte di cassazione, Prima Sezione, sentenza n. 29914 del 18.11.2019).

La giurisprudenza di merito si è poi posta dubbi sulla legittimità di tali designazioni anche in relazione alla situazione generale del Paese e non alla singola posizione del richiedente. In particolare, alcuni Tribunali hanno rilevato l'illegittimità dell'inserimento di un determinato Paese nella lista sul presupposto che non rispettava i criteri dettati della direttiva europea e dal relativo decreto di recepimento. In sostanza, la valutazione della sicurezza dei paesi non risultava corretta o aggiornata, rispetto alle informazioni disponibili, per cui spettava al giudice disapplicare (parzialmente, in relazione a quel Paese) il decreto ministeriale. Le decisioni sono state prese principalmente in sede di richiesta di sospensiva dell'efficacia del provvedimento amministrativo, richiamandosi alle eccezioni previste nelle stesse "schede paese" (Tribunale Roma, 7.10.2022; Tribunale Napoli, 12.9.2022; Tribunale Firenze, 3.1.2020, Tribunale di Perugia, decreto del 15.11.2023) o ad informazioni sul Paese aggiornate, diverse da quelle contenute nelle schede (Tribunale di Firenze con decreti del 20.9.2023 e del 26.11.2023).

Il concetto di paese di origine di sicuro ha sollevato dubbi e necessarie interpretazioni anche a livello europeo e, in tal senso, è determinante la pronuncia della Grande sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa C-406/22). La Corte si è pronunciata sul rinvio pregiudiziale, effettuato da un giudice della Repubblica Ceca e ha fornito chiarimenti riguardo elementi determinanti nella sostanza e nella procedura. Un primo aspetto riguarda i criteri per la designazione di un paese come sicuro: è necessario che, in modo generale ed uniforme, non ricorrano nel paese in questione atti persecutori e/o di danno grave e tale condizione deve essere rispettata in tutto il territorio del paese terzo. In altre parole, non sono ascrivibili alla nozione di paesi di origine sicuri quegli stati in cui una parte del territorio sia coinvolto da ostilità e/o non siano rispettati i diritti umani fondamentali. Non sono quindi ammissibili eccezioni di parti del territorio.

Un secondo aspetto riguarda l'applicazione, da parte del giudice di merito, del diritto dell'Unione Europea e quindi della nozione di paese sicuro, contenuta nelle direttive in materia di asilo, in caso di contrasto con la normativa nazionale. La pronuncia, affermando il dovere del giudice in tal senso, chiarisce la necessità di un esame ex nunc circa la legittimità della designazione del Paese come sicuro, senza fare alcun riferimento al rango della norma nazionale (primario o secondario), sulla base delle più attendibili e aggiornate informazioni sul paese di origine.

Il D.L. 158/2024: novità in tema di paesi sicuri, la risposta della giurisprudenza e rinvio pregiudiziale

Il D.L. 158/2024, pubblicato il 24 ottobre, Decreto 145/2024, ora convertito con L. 9 dicembre 2024, n. 187 (GU n.289 del 10-12-2024), è intervenuto sul D.Lgs. 25/2008 (cd decreto procedure), principalmente modificando le norme relative all'istituto dei "Paesi di origine sicuri" (art. 2-bis).

Le motivazioni di necessità ed urgenza vengono ricondotte alla esigenza di adeguare la normativa italiana sul punto a quella europea, così come interpretata dalla Corte di giustizia nella sentenza del 4 ottobre 2024 (causa C-406/22), nonché al Regolamento 2024/1348/UE che, seppur non ancora attuato, sostituirà la direttiva procedure. Come chiarito, infatti, secondo la Corte di Giustizia gli Stati in cui, una parte del territorio non è sicura non possono essere designati come "paesi sicuri". Per questa ragione è stata infatti soppressa, nel decreto procedure italiano, la locuzione "di parti del territorio" rimanendo quindi ora possibile designare quale eccezione, alla generale valutazione di sicurezza di un Paese, solo determinate categorie di persone. Nell'ultimo aggiornamento della lista risultavano inclusi il Camerun, la Colombia e la Nigeria, tutti Paesi in cui parte del territorio è interessato da conflitto armato e che sono stati, conseguentemente, espunti (quale unico aggiornamento) dalla lista pubblicata il 28 ottobre.

L'inclusione stessa della lista dei Paesi aggiornata nel Decreto-legge è una novità, posto che sin dall'ingresso dell'istituto nel nostro ordinamento l'atto con cui venivano designati i Paesi era il decreto interministeriale. Il decreto prevede, infatti, e la legge di conversione conferma, che anche le successive modifiche della lista avvengano mediante atto avente forza di legge. Altra modifica rilevante riguarda la procedura di aggiornamento della lista per cui il governo sulla base delle informazioni raccolte dalle autorità competenti predisporrà una relazione sui Paesi già inclusi nella lista e su quelli che si intende includere. La relazione, pronta entro il 15 gennaio di ogni anno, verrà inviata alle commissioni parlamentari.

Oltre all'istituto dei Paesi sicuri, il decreto-legge apporta modifiche anche alla procedura giurisdizionale, prevista dall'art 35 bis del D.Lgs. 25/2008 e, in particolare, alla disciplina dell'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di rigetto adottato dalla Commissione Territoriale dinnanzi alla Sezione Specializzata del Tribunale.

In sostanza, le tempistiche della sub-procedura vengono ridotte. Il termine per il deposito delle note difensive avverso la richiesta di sospensiva (che va proposta con il ricorso a pena di inammissibilità) è di tre giorni anziché di cinque, così come quello per le repliche. Contro la decisione del Tribunale sulla sospensiva, viene introdotta la possibilità di proporre reclamo davanti alla Corte d'Appello, senza sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione impugnata, entro il termine di cinque giorni dalla notificazione della decisione. La Corte decide entro dieci giorni dalla proposizione del reclamo con decreto immediatamente esecutivo. Tale possibilità di reclamo è prevista anche nel caso di trattenimento disposto nella procedura accelerata in frontiera, prevista dall'art. 35 ter comma 2 bis del D.Lgs. 25/2008, che ha di per sé termini ancora più stringenti.

Secondo la norma transitoria prevista anche nella legge di conversione, le predette disposizioni processuali, insieme a tutte quelle del capo IV del D.L. 145/2024, si applicheranno ai ricorsi presentati decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore

della legge di conversione.

All'indomani della pubblicazione del D.L. 158, alcuni Tribunali, chiamati a decidere casi di rigetti di domande di asilo presentate da richiedenti provenienti da Paesi sicuri o convalide dei trattenimenti disposti nelle procedure in svolte in frontiera, lo hanno disapplicato, tenendo conto dell'interpretazione fornita dalla recente sentenza della Corte di Giustizia.

Il Tribunale di Catania, con vari decreti di novembre, non convalidava i trattenimenti disposti nella procedura in frontiera sul presupposto che proprio la sentenza del 4 ottobre 2024 impone al Giudice di effettuare un controllo sulla corrispondenza della designazione dei Paesi sicuri da parte dello Stato membro ed il diritto dell'Unione. Secondo il Tribunale la nuova lista – anche se pubblicata con decreto legge - non rispettava i dettami dell'art. 37 e dell'Allegato I della Direttiva procedure in quanto in Egitto, paese di provenienza dei ricorrenti, esistevano violazioni dei diritti umani gravi nei confronti di intere categorie di persone e pertanto il paese non poteva essere designato come sicuro.

Altri Tribunali (tra i quali quelli di Bologna, di Roma e di Palermo) hanno invece sospeso i procedimenti (rispettivamente sulla richiesta di sospensiva il primo e di convalida dei trattenimenti i secondi) rimettendo gli atti alla Corte di Giustizia UE con rinvio pregiudiziale (in via d'urgenza) su diversi questi quali: se osta alla designazione di Paese come sicuro la presenza di persecuzioni e violazioni dei diritti umani di intere categorie di persone; se vada disapplicato il citato D.L. n. 158/2024 (ora art. 12 bis del D.L. 145/2024) con cui il governo ha riformulato la lista dei Paesi che ritiene sicuri ; di stabilire se sia possibile che l'elenco dei paesi sicuri venga deciso esclusivamente dal legislatore ordinario, quindi attraverso un atto normativo primario; se il diritto dell'Unione osti quanto meno a che il legislatore designi un paese di origine sicuro senza rendere accessibili e verificabili le fonti adoperate.

Le modifiche introdotte in via d'urgenza dal governo e ora approvate dal parlamento non sembrano aver risolto le questioni sollevate che, anzi, rimangono aperte ancora una volta in attesa dei prossimi chiarimenti da parte dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e che determinano, in sostanza, dubbi interpretativi ed applicativi.

Riferimenti normativi:

D.L. n. 158/2024

D.L. 145/2024

D.Lgs. 25/2008