



Senato della Repubblica

DOCUMENTAZIONE EUROPA

Servizio affari internazionali

Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Servizio Studi**41****Giugno 2025**

PROPOSTA DI REGOLAMENTO SULL'APPLICAZIONE DEL CONCETTO DI "PAESE TERZO SICURO"

Il 20 maggio 2025 la Commissione europea ha [proposto](#) una nuova normativa relativa all'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro" da parte degli Stati membri.

Il concetto di paese terzo sicuro si riferisce - a legislazione vigente - a uno Stato che non è considerato un pericolo per il richiedente protezione internazionale, in quanto non sussistono minacce alla sua vita e alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale ed è rispettato il principio di non-refoulement, conformemente alla convenzione di Ginevra¹.

Nell'ambito delle procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di protezione internazionale nei paesi dell'UE, l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro consente agli Stati membri di giudicare 'inammissibile' una domanda di protezione internazionale e di non procedere dunque all'esame della domanda stessa. L'applicazione di tale concetto è tuttavia subordinata all'esistenza di un legame fra il richiedente e il paese terzo in questione, nonché a un esame caso per caso della sicurezza del paese per un determinato richiedente.

Le misure ora presentate dalla Commissione intendono eliminare la necessità di un legame diretto fra il richiedente e il paese terzo, consentendo l'applicazione del concetto anche in caso di transito o accordo.

Obiettivo della riforma è facilitare l'applicazione da parte degli Stati membri dell'Unione del concetto di paese terzo sicuro, così da accelerare le procedure per l'esame delle richieste

¹ I criteri per la designazione di un paese terzo come sicuro sono elencati nella [direttiva 2013/32/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. A decorrere dal 12 giugno 2026, tale direttiva verrà sostituita dal [regolamento \(UE\) 2024/1348](#).

di asilo e ridurre la pressione sui sistemi di asilo nazionali, pur nel rispetto delle garanzie giuridiche e dei diritti fondamentali dei richiedenti.

La proposta di regolamento rientra nel quadro delineato dal [nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#), adottato nel maggio del 2024, riferendosi in particolare al regolamento (UE) 2024/1348 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione. Quest'ultimo regolamento ha fra l'altro previsto, all'articolo 77, il riesame - entro il 12 giugno 2025 - del concetto di paese terzo sicuro da parte della Commissione.

Si offre di seguito un'illustrazione sintetica dei principali elementi costitutivi la proposta di regolamento, tuttora all'esame di Parlamento europeo e Consiglio, secondo la procedura di co-decisione².

² Alla data della redazione della presente nota, la proposta in oggetto non è ancora stata tradotta in tutte le lingue ufficiali dell'UE e pertanto non è stata inviata ai parlamenti nazionali per l'esame di conformità al principio di sussidiarietà previsto dai trattati.

Sintesi delle disposizioni contenute nella proposta di regolamento

La [proposta](#) di modifica del [regolamento \(UE\) 2024/1348](#)³ ha come suo **obiettivo generale** la revisione del **concetto di ‘paese terzo sicuro’** al fine di facilitarne l'applicazione nel quadro delle politiche dell'Unione europea in materia di asilo.

Essa assolve a quanto richiesto dall'articolo 77 del medesimo regolamento (UE) 2024/1348, il quale ha disposto che, entro il 12 giugno 2025, la Commissione riesamini il concetto di paese terzo sicuro e proponga, se ritenuto necessario, modifiche mirate.

La proposta si compone di soli due articoli. All'articolo 1 sono indicate le modifiche da apportare al regolamento (UE) 2024/1348, indicate di seguito.

La revisione è intesa a **non rendere più obbligatorio il collegamento fra il richiedente protezione internazionale e il paese terzo sicuro**.

Il paragrafo 5, lettera *b*), dell'articolo 59 (relativo al “concetto di paese terzo sicuro”) del regolamento (UE) 2024/1348, come modificato, stabilisce infatti che il concetto di paese terzo sicuro si potrà applicare qualora venga soddisfatta **una delle seguenti condizioni**⁴:

- esiste un **legame fra il richiedente e il paese terzo interessato**, in virtù del quale sarebbe ragionevole per questi recarvisi. Nell'applicare tale norma, l'**interesse superiore del minore** sarà considerato preminente. Inoltre, si prevede che la medesima norma non venga applicata se il richiedente è un **minore non accompagnato**;
- il richiedente ha **transitato attraverso il paese terzo interessato**;
- esiste **un accordo o un'intesa con il paese terzo interessato** che preveda l'esame nel merito delle richieste di protezione effettiva presentate dai richiedenti soggetti a tale accordo o intesa. Gli Stati membri dovranno **informare la Commissione e gli altri Stati membri** prima di concludere un tale accordo o intesa.

Con riferimento all'articolo 68, paragrafo 3, lettera *b*), del regolamento (UE) 2024/1348, viene inoltre disposto che **anche i ricorsi contro le decisioni di inammissibilità - basate sul concetto di paese terzo sicuro**⁵ - **non abbiano un effetto sospensivo automatico** sulla decisione di rimpatrio, fatti salvi i casi in cui il richiedente sia un **minore non accompagnato soggetto alla procedura di frontiera**.

Come precisato all'articolo 2 della proposta, questa assume la forma di un **regolamento** che sarà pertanto obbligatorio in tutti i suoi elementi e **direttamente applicabile** in ogni Stato membro, conformemente ai trattati.

³ Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la [direttiva 2013/32/UE](#).

⁴ Per contro, il paragrafo 5 del regolamento (UE) 2024/1348 prevede ora che si possa applicare il concetto di paese terzo sicuro soltanto a condizione che: *a*) il richiedente non possa fornire elementi che giustifichino 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.

⁵ Ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1, lettera *b*), del regolamento (UE) 2024/1348.

Definizione di paese terzo sicuro

Il [regolamento UE\) 2024/1348](#) su una procedura uniforme per l'esame delle domande di protezione internazionale all'interno dell'Unione stabilisce, fra l'altro, norme armonizzate per la designazione dei paesi terzi sicuri. In particolare, l'articolo 59 fa esplicito riferimento al “**concetto di paese terzo sicuro**” e prevede che un paese terzo possa essere designato paese terzo sicuro soltanto qualora in tale paese:

- a) non sussistano 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 sussista per i cittadini stranieri alcun rischio reale di ‘danno grave’ quale definito all'articolo 15 del [regolamento \(UE\) 2024/1347](#)⁶;
- c) i cittadini stranieri siano 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) esista la possibilità di richiedere e, se sono soddisfatte le condizioni, di ricevere la protezione effettiva quale definita all'articolo 57⁷.

Al medesimo articolo, si prevede inoltre che la designazione di un paese terzo come paese terzo sicuro, a livello sia dell'Unione che nazionale, possa essere effettuata con “**eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili**”.

Il regolamento precisa che la valutazione volta a stabilire se un paese terzo possa essere designato paese terzo sicuro si basa su “una serie di fonti d'informazione pertinenti e disponibili”, fra cui annovera gli Stati membri, l'[Agenzia dell'Unione europea per l'asilo](#), il [Servizio europeo per l'azione esterna](#), l'[Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati](#) e il [Consiglio d'Europa](#).

Il regolamento UE) 2024/1348 troverà applicazione a decorrere **dal 12 giugno 2026**⁸.

⁶ Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. L'articolo 15 definisce ‘danno grave’: a) la condanna o l'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

⁷ Ai sensi dell'articolo 57 del regolamento UE) 2024/1348, si ritiene che garantisca una ‘protezione effettiva’ un paese terzo che abbia ratificato e rispetti la convenzione di Ginevra nei limiti delle deroghe o limitazioni previste da tale paese terzo, autorizzate a norma della convenzione. In caso di limitazioni geografiche previste dal paese terzo, si ritiene garantita l'esistenza di una protezione effettiva, laddove le persone che non rientrano nell'ambito di applicazione della convenzione di Ginevra: a) siano autorizzate a rimanere nel territorio del paese terzo in questione; b) abbiano accesso a mezzi di sussistenza sufficienti a mantenere un tenore di vita adeguato rispetto alla situazione generale di tale paese terzo di accoglienza; c) abbiano accesso alle prestazioni sanitarie e al trattamento essenziale delle malattie, alle condizioni generalmente previste in tale paese terzo; d) abbiano accesso all'istruzione alle condizioni generalmente previste in tale paese terzo. Tale protezione effettiva resta disponibile finché non sia possibile trovare una soluzione duratura.

⁸ Ad oggi, è dunque vigente la [direttiva 2013/32/UE](#) la quale stabilisce, all'articolo 33, che gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile se un paese che non è uno Stato membro è considerato ‘paese terzo sicuro per il richiedente’ a norma del successivo articolo 38. Quest'ultimo articolo definisce paese terzo sicuro per un richiedente protezione internazionale qualora in tale paese: a) non sussistano minacce alla sua vita e alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; b) non sussista il rischio di danno grave, come definito nella direttiva 2011/95/UE; c) è rispettato il principio di “*non-refoulement*” conformemente alla convenzione di Ginevra; d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del

In relazione all'articolo 59, paragrafo 2, relativo alla possibilità di designare un paese terzo come sicuro con eccezioni territoriali o rispetto a categorie di persone chiaramente identificabili, la Commissione ha recentemente proposto di anticiparne l'applicazione.

Il 16 aprile 2025 è infatti stata presentata una [proposta di regolamento](#) che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un **elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'Unione**, finalizzata ad anticipare l'applicazione di alcune disposizioni chiave del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo⁹. La Commissione ritiene che il ritardo nell'applicazione di tali norme creerebbe un vuoto normativo per gli Stati membri che cercano invece soluzioni immediate ed efficaci alle sfide procedurali nella gestione delle domande di protezione internazionale. Per contro l'adozione della proposta consentirebbe agli Stati membri di applicare immediatamente le procedure accelerate e di frontiera, potendo quindi far fronte rapidamente a eventuali cambiamenti nei flussi migratori.

Nell'ambito del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, che entrerà in vigore nel giugno 2026, la proposta di regolamento di cui sopra anticipa l'applicazione di due norme riguardanti:

- la soglia del tasso di riconoscimento **del 20%**. Gli Stati membri possono applicare la procedura di frontiera o una procedura accelerata alle persone provenienti da paesi in cui, in media, il 20 % o meno dei richiedenti beneficia di protezione internazionale nell'UE;
- **eccezioni alla designazione dei paesi terzi sicuri e dei paesi di origine sicuri**. Gli Stati membri possono escludere regioni specifiche o categorie chiaramente identificabili di individui.

La Commissione propone inoltre di istituire un **elenco a livello dell'Unione europea** di paesi di origine sicuri, come previsto all'articolo 62 del già citato regolamento (UE) 2024/1348, che sia adeguato alle mutate condizioni geopolitiche e ai livelli di tutela dei diritti umani nei paesi terzi interessati. I paesi di origine considerati sicuri sono elencati in allegato alla proposta e comprendono: **Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco e Tunisia**.

Si propone inoltre di designare paesi di origine sicuri i **paesi candidati all'adesione all'UE**, salvo il verificarsi di circostanze specifiche, che comprendono: l'esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale; sanzioni adottate dal Consiglio nei confronti di tale paese ai sensi del titolo IV della parte quinta del [trattato sul funzionamento](#)

diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; e) esiste la possibilità di chiedere lo *status* di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra. L'applicazione del concetto di paese terzo sicuro è inoltre subordinata alle norme stabilite dal diritto nazionale, comprese: a) norme che richiedono un legame fra il richiedente e il paese terzo in questione, secondo le quali sarebbe ragionevole per questa persona recarsi in tale paese; b) norme sul metodo mediante il quale le autorità competenti accertano che il concetto di paese terzo sicuro può essere applicato a un determinato paese o a un determinato richiedente. Tale metodo comprende l'esame caso per caso della sicurezza del paese per un determinato richiedente e/o la designazione nazionale dei paesi che possono essere considerati generalmente sicuri; c) norme conformi al diritto internazionale per accertare, con un esame individuale, se il paese terzo interessato sia sicuro per un determinato richiedente e che consentano almeno al richiedente di impugnare l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro a motivo del fatto che quel paese terzo non è sicuro nel suo caso specifico. Al richiedente è altresì data la possibilità di contestare l'esistenza di un legame con il paese terzo ai sensi della lettera a).

⁹ La proposta di regolamento è ora al vaglio del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione.

[dell'Unione europea](#); un tasso di riconoscimento a livello dell'UE dei richiedenti asilo superiore al 20%, secondo gli ultimi dati annuali disponibili forniti da Eurostat¹⁰.

Rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

Nella relazione introduttiva alla proposta in esame, la Commissione evidenzia che suo obiettivo è apportare una **modifica mirata** al regolamento sulla procedura di asilo al fine di rendere più flessibile l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro, pur restando fermo il carattere facoltativo di tale applicazione.

Le procedure relative all'esame delle domande di protezione internazionale dovrebbero essere disciplinate da norme eguali fra gli Stati membri – sottolinea ancora la Commissione – , al fine di garantire equità nel trattamento dei richiedenti, dei cittadini di paesi terzi o degli apolidi cui si riferiscono, nonché la chiarezza e la certezza del diritto. In assenza di un quadro comune, potrebbero d'altra parte essere incentivati movimenti non autorizzati da uno Stato membro all'altro, a seconda che gli Stati interessati applichino o meno il concetto di paese terzo sicuro, o anche essere ostacolati i trasferimenti Dublin, a causa di un'applicazione divergente del concetto. Secondo la Commissione, l'obiettivo della proposta - vale a dire la revisione delle condizioni per l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro - non può dunque essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri, ma può essere conseguito solo a livello dell'Unione. L'Unione può dunque intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del [trattato sull'Unione europea](#) (TUE).

La Commissione afferma inoltre la conformità del regolamento al principio di proporzionalità sancito dal medesimo articolo 5 del [trattato sull'Unione europea](#), in quanto il regolamento proposto intende apportare una modifica mirata del regolamento sulla procedura di asilo (UE) 2024/1348 senza andare al di là di quanto necessario per conseguire i suoi obiettivi, in conformità con il diritto internazionale nonché nel rispetto dei diritti fondamentali sanciti dal [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#) e dalla [Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#).

I motivi dell'azione a livello dell'UE *ex ante* individuati dalla Commissione sono i seguenti: senza un'azione a livello di Unione, gli Stati membri continuerebbero ad applicare il concetto di paese terzo sicuro in modo frammentario, con conseguenti incoerenze nell'interpretazione giuridica e nelle garanzie procedurali, che aumenterebbero i rischi di contenzioso e comprometterebbero un'applicazione uniforme delle norme in materia di asilo; l'assenza di un'azione coordinata

¹⁰ Come dichiarato dalla stessa Commissione nella relazione introduttiva alla proposta, l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo ha elaborato una metodologia a sostegno dell'identificazione dei paesi che potrebbero essere presi in considerazione per un'eventuale designazione come paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, in base alla quale sono presi in considerazione: i paesi candidati all'adesione all'UE; i paesi di origine con un tasso di riconoscimento a livello dell'UE pari o inferiore al 5%; i paesi esenti dall'obbligo del visto con un tasso di riconoscimento a livello dell'UE pari o inferiore al 5%; i paesi che figurano già negli elenchi esistenti degli Stati membri di paesi di origine sicuri.

Per approfondimenti sull'iniziativa del Governo italiano relativamente alla qualificazione dei 'paesi di origine sicuri' si rimanda al [Dossier - n. 378/3 Disposizioni urgenti in materia di lavoratori stranieri, caporalato, flussi migratori e protezione internazionale](#). D.L. 145/2024 - A.S. 1310, a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

ostacolerebbe un'equa ripartizione degli oneri fra gli Stati membri e indebolirebbe la capacità dell'UE di dialogare efficacemente con i paesi terzi in materia di migrazione.

Il **valore aggiunto** *ex post* è prospettato in un rafforzamento della certezza del diritto e in una maggiore efficienza delle procedure, che garantirebbero un'applicazione uniforme del concetto di paese terzo sicuro in tutti gli Stati membri. In particolare, la Commissione ritiene che l'eliminazione dell'effetto sospensivo automatico dei ricorsi ridurrà i ritardi nel processo decisionale in materia di asilo, consentendo un trattamento più rapido delle domande inammissibili e mantenendo nel contempo l'accesso a mezzi di ricorso efficaci.

La proposta dovrebbe d'altra parte incrementare la cooperazione con i paesi terzi fornendo un quadro giuridico chiaro per l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro, indipendentemente dal fatto che esista o meno un collegamento fra il richiedente protezione internazionale e il paese interessato, posta la condizione della vigenza di accordi o intese. L'introduzione di una clausola di trasparenza (ossia l'obbligo di informativa alla Commissione e agli altri Stati membri) consentirebbe inoltre alla Commissione di monitorare la conformità degli accordi o delle intese con l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, salvaguardando la credibilità dell'UE nei **partenariati in materia di migrazione**.

Come fra l'altro sottolineato nella scheda finanziaria e digitale legislativa, allegata alla proposta, il **rispetto da parte degli Stati membri dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali** sarà garantito da un monitoraggio da parte dell'Agenzia per l'asilo e dalla stessa Commissione. Si osserva al riguardo che, pur limitando l'effetto sospensivo automatico dei ricorsi, la proposta mantiene le tutele giuridiche essenziali imponendo che le decisioni di rimpatrio siano sospese al primo grado di ricorso qualora vi sia il rischio di violare il principio di “*non refoulement*”.

In particolare, la Commissione evidenzia che la proposta rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti da:

- la [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#)¹¹;
- il diritto internazionale, che comprende la [Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati](#), la [Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali](#), il [Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici](#), la [Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura](#) e la [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo](#).

16 giugno 2025

a cura di Viviana Di Felice

¹¹ L'articolo 18 della Carta sancisce espressamente il diritto di asilo nell'UE.