“Paese statisticamente sicuro”

Il dato statistico alla prova del caso individuale: *prime applicazioni, dubbi interpretativi e questioni aperte*

Dott. Umberto Castagnini
Giudice del Tribunale di Firenze

Che cosa è un “Paese statisticamente sicuro” ?

Non è un giudizio sulla sicurezza del Paese: è un criterio puramente statistico che incide sulla scelta della procedura applicabile.

LA NOZIONE

- **Art. 42, par. 1, lett. j),** Reg. Proc.
- Ultimi dati medi annuali **Eurostat** disponibili per tutta l’Unione
- Tasso di riconoscimento della protezione internazionale pari o inferiore al 20%
- **Criteri correttivi**:
  - Mutamenti significativi;
  - Appartenenza a categorie di persone a rischio;
  - Divergenza significative tra decisioni di primo e secondo grado (“tra l’altro”)

NON È UN “PAESE DI ORIGINE SICURO”

- Nessuna designazione generale del Paese come “sicuro”
- Nessuna presunzione di infondatezza della domanda
- Nessun onere del richiedente di superare una presunzione nel merito

COME FUNZIONA

- La provenienza da un paese statisticamente sicuro consente l’esame accelerato
- Nella procedura di frontiera può determinarne l’applicazione obbligatoria (art. 45, c.1 Reg Proc. + art. 43)
- Resta necessario un esame individuale adeguato e completo

COSA MISURA DAVVERO IL 20% La quota delle decisioni di primo grado che riconoscono lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria. Non misura la sicurezza della popolazione, né la fondatezza della singola domanda.

Paese statisticamente sicuro e scelta della procedura applicabile

Quale spazio per il sindacato giudiziale ?

CONTROLLO DIFFERITO SULLA SCELTA

CGUE, Samba Diouf, C-69/10
Non è necessaria la previsione di un rimedio specifico avverso la scelta procedurale ma i motivi che hanno indotto l'autorità competente a esaminare la domanda con procedura accelerata devono poter essere effettivamente contestati nell'ambito del ricorso contro la decisione finale.

CONTROLLO EX OFFICIO

- **CV, C-406/22; Alace e Canpelli, C-758/24 e C-759/24**
  L'esame completo ed ex nunc può riguardare anche gli aspetti procedurali.
- L'esame è officioso ("*sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso*»)

EFFETTI

- **Cass., Sez. Un., n. 11399/2024**
  Se la procedura accelerata non è rispettata nelle sue articolazioni, si ripristina la procedura ordinaria.

Il primo nodo è il controllo sul dato Eurostat

Il 20% è un presupposto sindacabile dal giudice o un dato ricevuto? In che termini ?

«il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi ***dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione,*** *pari o inferiore al 20 %....»*

Le questioni problematiche: affidabilità e capacità rappresentativa del dato a livello generale

- **Campione poco rappresentativo**: numero delle decisioni considerate molto ridotto rispetto alle domande pendent
- **Disomogeneità temporale**: le decisioni aggregate riguardano domande presentate in periodi molto diversi e quindi claim riferiti a contesti storici diversi
- **Dato non sufficientemente aggiornato**: l'elevato arretrato rende problematico ritenere che il tasso annuale fotografi la situazione attuale
- **Assenza di dati disaggregati sui claim**: come identificare le "categorie" a rischio? Incompletezza dei dati sulle decisioni definitive: discrasia tra dati Ministero della Giustizia e Eurostat
- **Scarsa trasparenza nella raccolta dei dati giudiziari** Il problema della inclusione dei procedimenti che hanno ad oggetto (a seguito di precisazione delle domande in corso di causa) la sola richiesta di protezione complementare

Tribunale di Bologna, 21 ottobre 2026: il provvedimento porta il tema dell'attendibilità e significatività del dato dentro il sindacato giudiziale.

Il secondo controllo: il dato è ancora attuale e rappresentativo ?

- **Qual è il periodo di riferimento del dato Eurostat?**
- **Sono intervenuti successivamente cambiamenti significativi nel Paese?**
- **Verifica attraverso COI aggiornate**
- Ma: **quali *claims* sono alla base del tasso di riconoscimento ≤ 20%?**

Il dato statistico non è disaggregato per *claim*

Come valutare, allora, **l'incidenza del cambiamento sul dato statistico?**

Possibile soluzione: valutazione qualitativa e prudenziale: il mutamento rende dubbia la persistente rappresentatività del dato storico ? Se si, non applicazione dell'accelerazione fondata sul «paese statisticamente sicuro»

Il terzo controllo: “categoria di persone “ con “esigenze di protezione”

Che cosa significa “categoria di persone” ?

«…tranne se l'autorità accertante valuti ….che il richiedente appartiene a una ***categoria di persone*** *le cui* ***esigenze di protezione*** *impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20 %, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive.*

Considerando 56
«particolare categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono, ***alla luce di uno specifico motivo di persecuzione****, di considerare rappresentativa una percentuale bassa»*

Gruppo sociale	Categoria giuridica sostanziale – individua uno dei motivi di persecuzione per lo status di rifugiato: caratteristica comune + identità distinta (art. 10, c.1 lett. d Reg. Qualifiche).
Categoria di persone	• Nessuna definizione nel Regolamento Procedure • **Nozione procedurale autonoma** : profilo di richiedente, riscontrabile dall’esame delle COI, portatore di esigenze di protezione (Ricorrenza di claim omogenei?) • Possibile utilizzo delle Note di orientamento/Country Guidance EUAA (art. 11; art. 42, c.1 Reg. Proc) • Non devono essere «chiaramente identificabili» (≠ POS con esclusioni soggettive)
Claim individuale	Allegazione individuale – E’ la concreta vicenda di rischio prospettata dal singolo richiedente, può essere una vicenda del tutto peculiare non riscontrabile nelle COI

La persecuzione presuppone il gruppo, non può essere l’unico elemento che lo crea.
Può la ricorrenza di un determinato profilo di rischio concorrere ad identificare la categoria a fini procedurali ?

Come si stabilisce che il 20% generale non è rappresentativo della categoria ?

Non c'è una disaggregazione secondo il motivo sostanziale della domanda di protezione

Regolamento (CE) n. 862/2007, (modificato dal Reg. 2020/851)
Art. 9-bis individua già specifiche disaggregazioni da sperimentare attraverso gli **studi pilota:** «in base ai motivi del rigetto»;
Art. 10 Alla Commissione è conferito il potere di adottare **atti di esecuzione al fine di specificare le disaggregazioni** conformemente agli articoli da 4 a 7.

In assenza di dati disaggregati è applicabile la lett. J) ?
E' possibile utilizzare altri strumenti per valutare la non rappresentatività del dato complessivo rispetto alla categoria? (COI e COUNTRY GUIDANCE EUAA)

Quando va valutata l'appartenenza alla "categoria" ?

Il problema temporale: la procedura può essere scelta quando l'appartenenza alla categoria non è ancora riscontrabile

12 settimane (art. 51 Reg. Proc.)

registrazione → **formalizzazione** → **colloquio** → → **decisione** → **Fase giudiziale**

Determina del Presidente della Commissione Territoriale

Art. 28, par. 6 Reg. Proc.
All'atto della **formalizzazione** della domanda il richiedente è tenuto a produrre quanto prima tutti gli elementi e i documenti a sua disposizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2024/1347 necessari per motivarla

Il rischio di un automatismo applicativo

E' compatibile con il diritto primario UE e con gli artt. 3 e 13 Cost una limitazione della libertà di movimento che –perlomeno nella fase iniziale- è fondata esclusivamente su un dato statistico ?
Le clausole correttive previste dal Regolamento sono idonee a sanare questo *vulnus*?

La progressiva emersione della “categoria”

Correttivi ex ante

- Utilizzo delle informazioni raccolte in sede di screening, da compiersi in modo accurato
- Garantire (e anticipare?) l’informativa ex art. 8 Reg. Proc e l’accesso all’orientamento legale al fine di consentire la tempestiva emersione delle esigenze di protezione
- Raccolta minima del claim prima dell’instradamento in procedura accelerata/frontiera ?
- Le attuali modalità di registrazione/formalizzazione consentono al ricorrente di far emergere esigenze di protezione prima del colloquio ?

Correttivi in itinere

- Obbligo di rivalutare la procedura (al momento della formalizzazione; colloquio; decisione) - uscita tempestiva quando emergono nuovi elementi (art. 53 + 21 Reg. Proc.)
- Controllo dei presupposti da parte del Giudice in sede di reclamo contro l’autorizzazione a risiedere in un luogo specifico (art. 5-quinquies d.lgs 142/2025) e autorizzazione a rimanere (art. 68 Reg. Proc)

Questione aperta: quale contenuto minimo deve essere conosciuto prima che la statistica produca effetti?

“Categorie di persone”: quale standard valutativo ?

Allegazioni – Indicatori di rischio

↓

Riscontro COI – appartenenza ad una categoria a rischio

↓

Art. 53 Reg. Proc.
Cessazione della procedura speciale
Applicazione della procedura ordinaria

↓

Valutazione di credibilità
Decisione di merito

Tribunale di Firenze, 12.10.2026
L’individuazione della categoria deve precedere il giudizio di credibilità, poiché serve a determinare *ax ante* il rito nel quale tale giudizio dovrà svolgersi, assicurando che l’esame individuale avvenga con garanzie adeguate alle specifiche condizioni del richiedente.

E’ possible riconciliare il dato statistico con la valutazione individuale ?
Un esempio: tre procedure di frontiera esaminate dal Tribunale di Firenze

Pakistan

- Indicatori di tratta del paese di transito (Libia)
- Esposizione a violenze e ritorsioni riconducibili all’onore familiare (delitti d’onore)

Pakistan

- Indicatori di *debt bondage* e *bonded labour*

Bangladesh

- Indicatori di tratta nel paese di transito
- Indebitamento connesso ad esposizione a sfruttamento, minacce, rappresaglie o violenze nel Paese di origine

Applicazione della procedura ordinaria

Il Tribunale, in sede di sospensiva, non ha valutato la “credibilità” del racconto né la sussistenza di uno specifico rischio individuale valorizzando i fatti emersi, in una prospettiva ex ante, ai soli fini procedurali (appartenenza ad una categoria di persone portatrice di esigenze di protezione) sulla base di un fenomeno diffuso riscontrabile dalle COI, tale da rendere il dato statistico generale non significativo.

Profilo distinto ma concorrente rispetto alle speciali esigenze procedurali (art. 21 Reg. Proc.)

Il controllo giudiziale – gli effetti

AUTORIZZAZIONE A RIMANERE
Art. 68 Reg. Proc

- **Presuppone la sussistenza dei presupposti della procedura di frontiera**

- **Non determina l'autorizzazione a entrare nel territorio**

CGUE, Grande Sezione, 15 febbraio 2016, J.N., C-601/15, punto 74: il diritto a rimanere è compatibile anche con la detenzione purché questa abbia una propria base giuridica

- **Permane il termine di 12 settimane per la conclusione della procedura**

APPLICAZIONE DELLA PROCEDURA ORDINARIA

Art. 53

*«Lo stato membro non applica o **cessa** in qualsiasi fase di applicare la procedura di frontiera quando: a) l'autorità accertante reputa non applicabili o **non più applicabili**...i motivi di applicazione della procedura d'esame accelerata»*

- **Mancanza originaria o sopravvenuta di uno dei presupposti della procedura di frontiera (es. emersione di una categoria a rischio)**

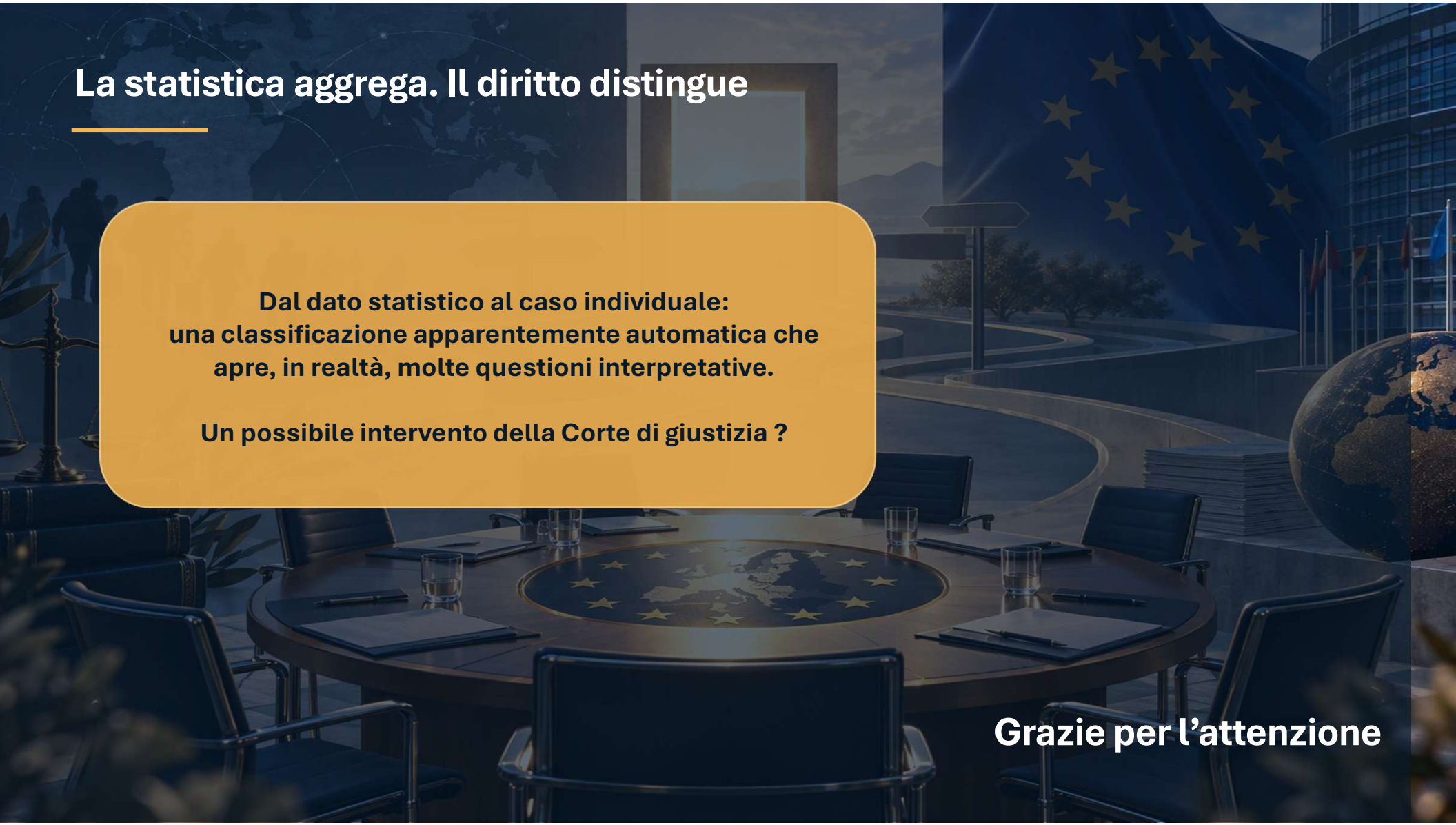
- **Riespansione del regime ordinario**
- **Effetto sospensivo automatico**
- **Termini ordinari**
- **Diritto a entrare sul Territorio**

L'importanza di distinguere i rimedi e le decisioni in sede di sospensiva

La statistica aggrega. Il diritto distingue

Dal dato statistico al caso individuale:
una classificazione apparentemente automatica che apre, in realtà, molte questioni interpretative.

Un possibile intervento della Corte di giustizia ?



Grazie per l’attenzione